

1998
N° 30

Série des examens en matière de coopération pour le développement

Communauté européenne

Comité d'aide au développement

CAD

Série des examens
en matière de coopération
pour le développement

Communauté européenne

1998 N° 30

Comité d’aide au développement

ORGANISATION DE COOPÉRATION ET DE DÉVELOPPEMENT ÉCONOMIQUES

Also available in English under the title:
DEVELOPMENT CO-OPERATION REVIEW SERIES
EUROPEAN COMMUNITY

AVANT-PROPOS

Le Comité d'aide au développement (CAD) procède à des examens périodiques destinés à améliorer, sur les plans individuel et collectif, les efforts de coopération pour le développement des Membres du CAD. Les politiques et les efforts d'aide des différents Membres font l'objet d'un examen critique à peu près une fois tous les trois ans. Six programmes environ sont examinés chaque année.

L'examen par les pairs est préparé par une équipe composée de représentants du Secrétariat qui travaillent conjointement avec des fonctionnaires de deux pays Membres du CAD désignés comme examinateurs. Le pays examiné établit un mémorandum exposant les principales activités menées au titre de sa politique et de ses programmes. Le Secrétariat et les examinateurs se rendent ensuite dans la capitale de ce pays pour s'y entretenir avec des fonctionnaires, des parlementaires et des représentants d'ONG et obtenir ainsi des informations de première main sur le contexte dans lequel s'inscrivent les efforts de coopération pour le développement du pays Membre du CAD concerné. Des missions de courte durée sur le terrain permettent de s'informer sur la manière dont les Membres ont intégré dans leurs actions les politiques, principes et préoccupations majeurs du CAD et d'étudier les activités menées dans les pays bénéficiaires, notamment en ce qui concerne la durabilité, l'égalité homme/femme et d'autres aspects du développement participatif, et la coordination locale de l'aide.

A partir de ces informations et analyses, le Secrétariat rédige un rapport sur la politique du pays Membre concerné en matière de coopération pour le développement, qui sert de base à la réunion du CAD sur l'examen de l'aide. Lors de cette réunion, de hauts responsables du pays Membre donneur approfondissent une série de questions posées dans un document succinct intitulé "Principales questions pour l'examen". Ces questions sont formulées par le Secrétariat en liaison avec les examinateurs. Les principaux thèmes débattus et les recommandations pratiques se dégageant de la réunion sont présentés dans la partie de la publication intitulée "Résumé et conclusions".

Cette publication contient le résumé et les conclusions approuvés par le Comité à l'issue de son examen réalisé le 16 septembre 1998 à Paris et le rapport établi par le Secrétariat, en liaison avec les examinateurs représentant le Canada et les Etats-Unis sur l'examen du CAD sur la politique de la Communauté européenne en matière de coopération pour le développement. Le rapport est publié sous l'autorité du Secrétaire général de l'OCDE.

James Michel
Président du CAD

LISTE DES SIGLES

ACP	Etats d'Afrique, des Caraïbes et du Pacifique
ALA-MED	Pays d'Asie, d'Amérique latine et du Bassin méditerranéen
AP	Aide publique
APD	Aide publique au développement
BEI	Banque européenne d'investissement
BM	Banque mondiale
CAD	Comité d'aide au développement
CARICOM	Marché commun des Caraïbes
CDI	Centre pour le développement industriel
CLONG	Comité de liaison des ONG de développement auprès de l'Union européenne
CNUED	Conférence des Nations Unies sur l'environnement et le développement
EAC	Union d'Afrique de l'Est
ECHO	Office humanitaire de la Communauté européenne
FAO	Organisation des Nations Unies pour l'alimentation et l'agriculture
FED	Fonds européen de développement
FEOGA	Fonds européen d'orientation et de garantie agricole
FIFUE	Fonds des institutions financières de l'Union européenne
FMI	Fonds monétaire international
GATT	Accord général sur les tarifs douaniers et le commerce
GCP	Gestion du cycle des projets
HCR	Haut Commissariat des Nations Unis pour les réfugiés
IDE	Investissement direct étranger
MEDA*	Mesures d'accompagnement en faveur des partenaires méditerranéens
MST	Maladies sexuellement transmissibles
NEI	Nouveaux Etats indépendants de l'ex-Union soviétique
OIT	Organisation internationale du travail
OMC	Organisation mondiale du commerce
ONG	Organisation non gouvernementale
PAC	Politique agricole commune
PAM	Programme alimentaire mondial
PECO	Pays d'Europe centrale et orientale
PERDAS	Programme européen de reconstruction et de développement en Afrique du Sud
PESC	Politique étrangère et de sécurité commune
PIB	Produit intérieur brut
PIN	Programme indicatif national

PMA	Pays les moins avancés
PME	Petites et moyennes entreprises
PNUD	Programme des Nations Unies pour le développement
PSA	Programme spécial d'assistance à l'Afrique
PTOM	Pays et territoires d'outre-mer
RELEX*	Relations extérieures
RPC	Réseau de prévention des conflits
SACU	Union douanière d'Afrique australe
SADC	Communauté du développement de l'Afrique australe
SDM	Système décentralisé de mise en œuvre
SEM 2000	Gestion financière saine et efficace pour l'an 2000
SIDA	Syndrome d'immunodéficience acquise
SPG	Schéma de préférences généralisées
SWAP	Sector-wide approach
TNPS	Traitement de la nation la plus favorisée
UDEAC*	Union douanière et économique d'Afrique centrale
UE	Union européenne
UEMOA*	Union économique et monétaire d'Afrique de l'Ouest
UGP	Unité de gestion de programme
UNDHA	Département des affaires humanitaires des Nations Unies
UNICEF	Fonds des Nations Unies pour l'enfance

* Sigle dans la langue originale.

Les taux de change de l'ECU par rapport au dollar EU sont les suivants :

1994	**1995**	**1996**	**1997**
0.8402	0.7652	0.7878	0.8824

Symboles utilisés

()	Estimations du Secrétariat, pour tout ou partie
-	Néant
0.0	Négligeable
..	Non disponible
...	Non disponible séparément, mais inclus dans le total
n.a.	Non applicable
p	Provisoire

Les chiffres étant arrondis, les totaux peuvent ne pas correspondre exactement.

APERCU DU PROGRAMME D'AIDE DE LA COMMUNAUTE EUROPEENNE

CE

APD bilatérale brute, moyenne 1996-97, sauf indication contraire

APD nette	1996	1997	Variation 1996/97
Prix courants (millions de $)	5 455	5 261	-3.6%
Prix constants (millions de $ 96)	5 455	5 790	6.2%
En ECU (millions)	4 297	4 642	8.0%
APD/PNB	n.a.	n.a.	
Aide bilatérale (%)	n.a.	n.a.	
Aide publique nette (AP)			
Prix courants (millions de $)	1 434	1 441	0.4%

Dix principaux bénéficiaires	(millions de $)
1 Pologne (AP)	258
2 Maroc	209
3 Égypte	162
4 Russie (AP)	142
5 Bosnie-Herzégovine	141
6 Tunisie	140
7 Ex-Yougo., non spécifié	132
8 Zones/adm.palestinienne	125
9 Bulgarie (AP)	124
10 Roumanie (AP)	119

Par groupe de revenu (millions de $)

Par région (millions de $)

Source : OCDE

TABLE DES MATIERES

Tableaux

Organigrammes

Figures

Encadrés

RESUME ET CONCLUSIONS

Politique générale

La Communauté européenne (CE) se place au cinquième rang des Membres du Comité d'aide au développement (CAD) par le volume de son aide publique au développement (APD) et est le deuxième donneur multilatéral après la Banque mondiale, ce qui fait d'elle une institution avec laquelle il faut compter sur la scène de la coopération internationale pour le développement, et ce en raison non seulement des caractéristiques particulières, de l'ampleur et des potentialités de son programme mais également du rôle qui lui revient dans les relations économiques et extérieures avec les pays en développement. La Communauté européenne se distingue des autres organisations oeuvrant dans le domaine de la coopération pour le développement par le fait qu'elle allie les caractéristiques d'un donneur bilatéral à celles d'une institution multilatérale.

Au cours de la décennie écoulée, le programme de la CE a connu une expansion sans équivalent pour aucun autre Membre du CAD et qui s'explique par le fait que les membres de l'Union européenne (UE) ont accepté de faire transiter par la CE une part croissante du budget qu'ils allouent à la coopération pour le développement. En 1970, seulement 7 pour cent de l'aide consentie par les membres de l'UE passaient par la CE. En 1990, cette part atteignait 13 pour cent et en 1997 elle excédait 17 pour cent.

La CE a conclu avec ses partenaires — Etats d'Afrique, des Caraïbes et du Pacifique (ACP), pays d'Asie, d'Amérique latine et du bassin méditerranéen (ALA-MED) et pays bénéficiaires des programmes Phare et Tacis — des arrangements qui s'inscrivent dans un dispositif global débordant le cadre de la coopération pour le développement pour intégrer également des préférences commerciales unilatérales. Pour certains d'entre eux, ces arrangements s'appuient en outre sur des accords contractuels portant sur plusieurs années et couvrant tout un éventail de domaines, ce qui facilite la planification à long terme ; on peut cependant se demander dans quelle mesure ces accords n'ont pas parfois suscité un sentiment de droits acquis plutôt qu'un partenariat assis sur des obligations mutuelles.

La CE a toujours joué un rôle de premier plan dans la défense des droits de l'homme et peut se targuer d'avoir nettement redressé la barre, depuis quelques années, dans divers autres domaines, affichant en particulier la volonté d'évaluer en toute honnêteté ses propres performances et de jeter les fondements qui feront d'elle une organisation apprenante.

Compte tenu des ressources considérables et des compétences dont dispose la CE, la conclusion qui se dégage du présent examen par les pairs est qu'un redressement des performances est désormais possible et que se mettent en place les politiques nécessaires à cet effet. Le Traité de Maastricht, en date de novembre 1993, fournit les orientations générales, stipulant que la politique de la CE en matière de coopération pour le développement doit viser à favoriser : i) le développement économique et social durable des pays en développement, et plus particulièrement des plus défavorisés d'entre eux ; ii) l'insertion harmonieuse et progressive de ces pays dans l'économie mondiale ; et iii) la lutte contre la pauvreté. La politique de la Communauté est en outre censée contribuer au développement et à la consolidation de la démocratie et de l'Etat de droit, à l'égalité homme-femme et au respect des droits de l'homme et des libertés fondamentales.

Au-delà des orientations générales ainsi définies dans le Traité de Maastricht, il est toutefois nécessaire de parcourir un imbroglio non balisé de réglementations, résolutions, déclarations et communications pour se faire une idée de la politique de coopération pour le développement suivie par la CE à l'égard de tel ou tel secteur ou de telle ou telle région géographique. Pendant de nombreuses années, la gestion de la coopération pour le développement a été organisée, à la Commission européenne, selon des axes géographiques — ACP, ALA, MED, Phare et Tacis, l'aide humanitaire relevant pour sa part de l'Office humanitaire de la Communauté européenne (ECHO) — et cette dispersion organique a fini par porter atteinte à l'unicité du cadre de décision. Il semble en effet que ce soit la structure organique qui ait déterminé la politique suivie et non l'inverse. Il n'existe pas, à l'échelle de l'ensemble de la Commission, de stratégie ou de référence unique en matière de coopération pour le développement de sorte que les principes étayant l'approche retenue, au niveau macro-économique et sectoriel, à l'égard des différents pays, l'identification et la mise en oeuvre des projets et programmes, la passation des marchés et l'évaluation manquent de cohérence. Cette fragmentation structurelle est lourde de conséquences pour l'efficience et l'efficacité de la Commission en tant qu'organisation.

Manifestement, l'importance attachée à la composante aide intégrée dans les divers programmes géographiques varie en fonction des relations politiques et économiques que l'UE entretient avec les groupes de pays correspondants. Par rapport à ce qu'on peut observer chez les autres donneurs du CAD, et compte tenu du fait que les Membres du CAD se sont ensemble fixés des objectifs pour 2015, il semble néanmoins que la CE se prive des avantages et des synergies que pourraient lui procurer l'adoption d'une démarche cohérente régissant l'ensemble de sa politique de coopération pour le développement et une certaine uniformité des politiques appliquées par ses diverses unités géographiques et fonctionnelles. Des distinctions resteront bien évidemment toujours indispensables afin de tenir compte de la situation particulière des divers groupes de pays partenaires. Il n'en demeure pas moins que l'existence d'un cadre rigoureux définissant les objectifs de la coopération pour le développement et les moyens à mettre en oeuvre pour les atteindre contribuerait vraisemblablement à renforcer la cohérence des décisions et à mettre un terme à certaines tendances passées, sources de confusion du fait de la fragmentation des responsabilités en matière de stratégie, d'orientation de l'action et de mise en oeuvre.

Efficience et efficacité de l'aide : l'accent doit être davantage mis sur les résultats

Au fil des ans, sous l'effet de la dispersion des responsabilités administratives et en matière d'élaboration des politiques, les procédures, les apports et les modalités d'organisation en sont venus à prendre trop d'importance, à la Commission, par rapport aux questions de mise en oeuvre, aux produits et aux résultats. Ce n'est que vers le milieu des années 90, longtemps après que la plupart des autres Membres du CAD aient reconnu que l'évaluation faisait partie intégrante du processus d'apprentissage, que la Commission a commencé à se préoccuper sérieusement d'évaluer ses travaux. Dans certains secteurs d'activité — ALA, MED, Phare et Tacis, ECHO — le processus d'évaluation n'a réellement débuté que depuis deux à quatre ans. Rien donc de bien étonnant au fait que tous les rapports issus de la première série d'évaluations récemment menées sur les principaux programmes géographiques aboutissent à la même conclusion : la quasi impossibilité de mettre en évidence les retombées de l'action de coopération pour le développement engagée par la Commission. Peu d'évaluations ont en effet été réalisées avant le début des années 90 qui auraient pu apporter des éléments pour apprécier ce qui a été accompli. De leur côté, les projets et programmes ne sont en règle générale pas conçus autour d'indicateurs de performance, d'objectifs et de résultats précis sur lesquels s'appuyer pour obtenir des informations, de sorte qu'on dispose de très peu d'éléments d'appréciation.

Grâce à l'adoption, en 1993, de la méthode de la gestion du cycle des projets, qui a progressivement permis d'améliorer la conception des programmes de la Commission, et au plus grand cas qui est fait de l'évaluation en tant qu'instrument de retour de l'information et d'apprentissage, la Commission est désormais mieux à même de devenir une institution axée sur l'obtention de résultats. Les capacités d'évaluation ont été renforcées, en particulier à la DG VIII. Le Groupe pour l'amélioration de la qualité mis en place à la DG VIII constitue un outil de retour de l'information qui mérite de retenir l'intérêt et qui pourrait être reproduit ailleurs. Vient en outre d'être créé un Service commun chargé de l'exécution des projets et programmes pour les quatre Directions générales responsables des relations extérieures, de manière à harmoniser les procédures et à accélérer la phase de mise en oeuvre.

L'intégration des capacités d'évaluation au Service commun n'en est pas moins un grand sujet de préoccupation. Il n'existe pas de moyen idéal permettant de faire en sorte que le nouveau système réponde aux critères d'impartialité et d'indépendance mis en avant dans les Lignes directrices du CAD pour l'évaluation de l'aide au développement. Pour que soient respectés les principes d'intégrité et d'objectivité, il faudrait cependant que l'unité chargée de l'évaluation au sein du Service commun rende compte directement au *Comité de Direction* composé des directeurs généraux intéressés et non au Chef du Service Commun. Dans le cas contraire, il s'agirait d'une régression, car disparaîtrait la séparation, gage d'intégrité, d'impartialité et d'indépendance, entre le système d'évaluation et les activités opérationnelles.

Comme on le verra plus loin, l'existence d'un système central d'évaluation susceptible de dégager des enseignements de l'action entreprise dans tous les pays, dans tous les secteurs et au moyen de tous les instruments existants, se révélerait également profitable pour d'autres aspects de la gestion de l'aide. La fragmentation actuelle de la gestion n'est pas propice à l'évaluation et au partage des enseignements de l'expérience, pourtant indispensables dans toute organisation se voulant apprenante.

La Commission doit s'attacher bien davantage à établir des indicateurs de performance à l'aune desquels jauger ses programmes, et à concevoir des projets s'articulant autour d'objectifs précisément définis en rapport avec les buts fondamentaux de la politique communautaire, lesquels sont tout à fait conformes à ceux de la stratégie de partenariat arrêtée à l'échelon international.

Faire en sorte que les résultats comptent et qu'ils deviennent le pivot de la gestion du programme d'aide implique plusieurs choses, et d'abord que les politiques, les projets et programmes et les évaluations soient conçus en fonction des résultats recherchés et s'appuient sur des indicateurs de performance. De ce point de vue, on ne peut que se féliciter de l'exercice engagé pour instaurer une gestion financière saine et efficace pour l'an 2000 (SEM 2000), lequel a contribué à l'expansion des moyens d'évaluation au sein de la Commission. D'autres initiatives du même genre restent toutefois nécessaires pour amener les responsables de la coopération pour le développement à cultiver plus systématiquement les modes de gestion axés sur l'obtention de résultats.

Stratégie de partenariat

Parmi les programmes géographiques de la Commission, celui qui est mis en oeuvre en faveur des pays ACP, dans le cadre de la Convention de Lomé, est celui qui est le plus conforme aux grands principes préconisés dans la nouvelle stratégie de partenariat arrêtée par la communauté internationale. Il est actuellement remanié de fond en comble, l'objectif étant d'aider les pays ACP à s'intégrer plus rapidement et plus effectivement à l'économie mondiale grâce à une démarche fondée non plus sur les droits acquis mais sur un partenariat plus mature, impliquant des obligations mutuelles. Le type de partenariat recherché avec les pays ACP est très différent de celui qui est pratiqué dans le cadre :

- du programme destiné aux pays d'Asie et d'Amérique latine, lequel est conçu pour permettre des relations de coopération entre la CE et des pays en développement non couverts par la Convention de Lomé ;

- du programme en faveur des pays du bassin méditerranéen, dont l'objectif ultime est l'établissement d'une zone de libre-échange ;

- du programme Phare, qui vise à faciliter l'adhésion à l'UE des pays bénéficiaires ;

- du programme Tacis, qui a pour but de soutenir les réformes économiques en cours dans l'ex-Union soviétique ; et

- du programme de l'ECHO, qui se limite à l'apport d'une aide humanitaire.

D'une manière générale, il conviendrait de recentrer les programmes sur les principes et objectifs définis dans la Stratégie du CAD pour le XXIe siècle, d'appliquer ces préceptes sur le terrain et de rationaliser les instruments de coopération afin de faciliter la coordination globale de l'aide.

ONG

Depuis une vingtaine d'années, la coopération entre les organisations non gouvernementales (ONG) européennes actives dans le domaine du développement et la CE passe par le cofinancement de diverses activités, qu'il s'agisse de programmes en faveur du développement de tel ou tel pays, de campagnes de sensibilisation aux questions de développement de l'opinion publique européenne, ou de secours humanitaires. L'aide allouée aux ONG varie en fonction essentiellement des besoins d'aide humanitaire (elle est d'autant plus importante que les sommes transitant par les ONG pour faire face à des situations de crise sont élevées) ; ces dernières années, elle s'est établie dans une fourchette comprise en 800 et 950 millions de dollars. La Commission entretient un dialogue fructueux et permanent avec les ONG par l'intermédiaire du Comité de liaison des ONG de développement auprès de l'Union européenne (CLONG) et au travers de divers organismes au sein desquels se regroupent des ONG. Cet aspect est un des plus positifs du programme communautaire et il convient de continuer à exploiter cet atout grâce au dialogue. Il n'en reste pas moins que, là aussi, il conviendrait globalement de mettre davantage l'accent sur les résultats et d'instaurer conjointement un système bien défini de suivi et d'évaluation afin de renforcer les obligations de justification des activités.

Réduction de la pauvreté

Le Traité de Maastricht fait expressément de la lutte contre la pauvreté dans les pays en développement un objectif de l'aide communautaire. Au niveau des politiques, l'approche de la Commission ne s'écarte guère de celle des autres donneurs, priorité étant donnée au soutien de la croissance économique et du secteur social. La Commission reconnaît toutefois que cette approche n'a pas donné des résultats satisfaisants. Du présent examen par les pairs, il ressort en outre que, si la réduction de la pauvreté est censée être un objectif qui doit transparaître dans toutes les activités, il n'en va pas totalement ainsi dans la pratique et il existe de vastes possibilités de mieux donner corps à ce principe. Cela nécessitera toutefois des changements au niveau de l'organisation, de la gestion et de la politique. Nombre des éléments indispensables à une telle réforme sont déjà en place ou sur le point de l'être.

Il y a quelques temps, la Résolution de 1993 sur la lutte contre la pauvreté et la Communication de la Commission relative à la politique de lutte contre la pauvreté ont été soumises à un groupe d'experts et à un groupe de travail du Conseil de l'UE chargés de formuler des recommandations concernant les dispositions concrètes qui pourraient être prises pour mieux cibler l'action sur la pauvreté. Le problème essentiel, en l'occurrence, est lié à la volonté des autorités des pays partenaires de lutter contre la pauvreté. Les négociations qui viennent de s'ouvrir entre l'UE et les pays ACP devraient conduire à une modification de la nature des relations, avec une réduction de l'importance accordée aux “droits acquis”. Cette évolution va dans le bon sens, à condition qu'elle soit poussée assez loin. Il n'en reste pas moins qu'en matière de lutte contre la pauvreté on ne se satisfera plus de beaux discours. Comme les autres donneurs, la CE doit redoubler d'efforts pour faire une plus large place, dans les principes et dans la pratique, à la problématique de l'égalité homme-femme, aux droits de l'homme, à la participation et au partenariat. Parmi les mesures déjà prises au plan interne figurent les suivantes :

- Reconnaissance de l'importance de la formation et du renforcement des capacités, au plan interne et dans les pays partenaires. Un programme de formation a débuté en 1997.

- Préparation d'un manuel de programmation dans lequel l'accent est mis sur le rôle des bilans de pauvreté.

- Etablissement de rapports sectoriels sur la réduction de la pauvreté (depuis 1997).

- Création du Groupe pour l'amélioration de la qualité (depuis 1997 à la DG VIII) chargé de passer en revue divers aspects du programme, notamment ceux liés à la réduction de la pauvreté.

- Renforcement de la coordination avec les autres donneurs [groupe de travail sur la pauvreté institué dans le cadre du Programme spécial d'assistance à l'Afrique (PSA) ; séminaires du CAD/OCDE sur les indicateurs du développement ; réunions des groupes consultatifs ; efforts de coordination à l'échelon bilatéral et à l'échelon local] pour ce qui touche à la problématique homme-femme, aux droits de l'homme, à la participation et au partenariat.

On ne peut que se féliciter de la nouvelle approche adoptée par la Commission à l'égard de la lutte contre la pauvreté. L'exploitation des atouts, de l'expérience et des connaissances de la Commission et aussi des autres donneurs peut contribuer à rehausser la qualité des efforts déployés pour faire

reculer la pauvreté. On peut cependant se demander jusqu'à quel point la politique définie par la CE en matière de réduction de la pauvreté se reflète dans l'affectation des ressources d'aide. La part de l'aide communautaire qui va aux pays à faible revenu (pays les moins avancés et autres pays à faible revenu) est en effet inférieure à ce qu'on peut observer chez la plupart des autres donneurs, et elle a eu tendance à diminuer ces dernières années. En 1996, l'aide allouée par la CE aux pays à faible revenu (PFR) était, par habitant, trois fois moins importante que celle qui allait aux pays à revenu intermédiaire de la tranche inférieure (PRITI). Cette année là, les PFR ont reçu moins de 56 pour cent de l'aide de la CE, contre près de 62 pour cent de celle de l'ensemble des membres de l'UE et plus de 70 pour cent de celle de près de la moitié de ces derniers.

Pour ce qui est des mesures spécifiquement destinées à faire reculer la pauvreté, il conviendrait d'explorer d'autres formules ou de leur faire une plus large place, notamment les programmes de micro-crédit, qui pourraient être renforcés compte tenu de l'expérience déjà accumulée dans ce domaine. Une autre idée (proposée par le Parlement européen) consisterait à reproduire avec des produits locaux des technologies modernes — pour l'agriculture ou la santé notamment — et à voir comment adapter les technologies actuellement disponibles (irrigation au goutte à goutte, par exemple) de telle manière que les pauvres puissent en tirer parti.

Problématique de l'égalité homme-femme

Depuis une dizaine d'années, la Commission a fait de gros progrès dans ce domaine, où sa performance était au départ très médiocre. Avant 1990, peu d'attention, voire aucune, était portée à ce genre de considérations et cette situation ne s'était que peu améliorée au début des années 1990 ; ces insuffisances avaient d'ailleurs été signalées dans les précédents examens du CAD. La Commission semble maintenant avoir changé de cap, et renforcé ses effectifs et ses programmes. La Résolution de 1995 sur l'intégration des questions de genre dans la coopération au développement paraît avoir eu des effets positifs. Il s'agit maintenant de tirer parti de ces accomplissements, de les consolider et d'axer davantage les projets et programmes sur l'obtention de résultats.

S'il n'est pas encore très courant d'utiliser des indicateurs et des objectifs concernant la problématique de l'égalité homme-femme, il n'en reste pas moins que la stratégie de partenariat appelle expressément des avancées vers l'égalité homme-femme et le renforcement du pouvoir des femmes, avec en particulier la suppression de toute discrimination entre les sexes dans l'enseignement primaire et secondaire d'ici 2005. Les projets et programmes mis en oeuvre dans ce domaine doivent donc s'articuler autour d'indicateurs précis et le dialogue avec les pays partenaires doit être axé sur l'obtention de résultats en la matière. Il convient en conséquence de remédier à l'insuffisance des capacités de dialogue des missions locales sur ce point.

Conflit, paix et développement

La CE donne toute la mesure de son savoir-faire dans les activités en rapport avec la construction de la paix. Elle encourage la mise en oeuvre des accords internationaux conclus dans ce domaine en s'appuyant sur les lignes directrices et principes énoncés par le Conseil de l'UE. Son système d'alerte est parmi les meilleurs existant et les enseignements qui se dégagent de l'expérience acquise sur le terrain, en particulier dans la région des Grands Lacs et dans l'ex-Yougoslavie, ont généralement été étudiés et assimilés. La communauté internationale peut attendre de la CE qu'elle joue un rôle de tout premier plan dans ce domaine.

Coordination de l'aide

La CE reconnaît qu'un renforcement de la coordination est nécessaire dans un souci de cohérence, d'efficacité et de qualité de l'aide. L'article 130x du Traité de Maastricht fait d'ailleurs de la coordination une obligation. En 1993, le Conseil de l'UE a en outre établi des lignes directrices visant à renforcer la coordination au niveau de la politique et sur le plan opérationnel. A l'époque du dernier examen de l'aide de la CE par le CAD, en septembre 1995, la Commission avait engagé, depuis mai 1994, un exercice pilote dans six pays (Bangladesh, Costa Rica, Côte d'Ivoire, Ethiopie, Mozambique et Pérou) afin de voir par quels moyens améliorer la coordination. Au vu des enseignements qui se sont dégagés de cette expérience, qui a donné des résultats variables, le Conseil a défini, en juin 1997, les principes devant régir le renforcement de la coordination dans les pays en développement et des lignes directrices ont été adoptées en février 1998 ; celles-ci préconisent, pour l'amélioration de la coordination, cinq principes tirés de l'exercice pilote :

- s'adapter à la situation du pays et du secteur visé ;
- oeuvrer de concert avec les pays partenaires de façon à rendre ceux-ci mieux à mêmes de prendre en charge leurs propres stratégies et programmes ;
- s'associer aux mécanismes de coordination existant à l'échelon local ;
- veiller à la cohérence des apports de l'UE et à la cohérence avec les orientations définies par le Conseil ; enfin
- viser à optimiser les bienfaits pour le pays bénéficiaire.

Ces efforts et intentions vont dans la bonne direction et il semble que s'intensifie peu à peu la coordination entre la Commission, les Etats membres et les autres donneurs, bilatéraux et multilatéraux. Le rôle qui revient aux délégations de la Commission sur le terrain n'a cependant pas encore été clairement précisé, pas plus que n'a été réglée la question de savoir qui doit assumer la conduite des opérations dans tel pays ou secteur. Il semble par ailleurs que les missions locales ne disposent pas de capacités suffisantes pour donner suite à ces recommandations dans l'immédiat et qu'elles aient besoin à cet effet d'un solide appui des services centraux. Pour obtenir une amélioration notable sur le plan de la coordination, la Commission devra renforcer les compétences des agents en poste sur le terrain afin de leur permettre de montrer l'exemple dans les pays où cela compte le plus. Il faut s'attacher davantage à mettre à la tête des missions locales des spécialistes reconnus et expérimentés de la coopération pour le développement, et leur assurer une formation. L'amélioration de la coordination à l'échelon local est à la fois un objectif et une conséquence du renforcement de la présence sur le terrain. Il conviendrait par ailleurs d'imposer aux diverses directions générales travaillant dans le domaine des relations extérieures des obligations redditionnelles précises en matière de coordination entre donneurs à l'échelon des pays partenaires. Un suivi attentif sera indispensable dans ce domaine délicat.

Stratégies par pays

Dans les précédents examens du CAD, on avait souligné l'importance des stratégies par pays en tant qu'instruments d'amélioration de la coordination, de la cohérence et de la gestion de l'aide. Des progrès ont été accomplis de ce point de vue depuis le dernier examen et des efforts ont été engagés pour raccorder ces stratégies au réexamen des programmes d'aide, en particulier dans les pays ACP. En ce qui concerne les pays ALA-MED, cette activité devrait être terminée au début de 1999.

Il n'en demeure pas moins primordial d'améliorer encore les stratégies par pays, en s'appliquant à rendre plus cohérente l'utilisation qui est faite des divers instruments mis à la disposition de la CE. Il est par ailleurs préoccupant que la Commission doive faire autant appel, pour ce genre d'activité, à des consultants extérieurs, ce qui est préjudiciable à la continuité. Tout comme dans le domaine de la gestion du cycle des projets, il semble indispensable de renforcer les formations internes sur l'établissement de stratégies par pays. Cela permettrait à la Commission de recourir dans toute la mesure du possible à des compétences internes pour mener à bien cette activité, fondamentale pour la détermination de son programme d'aide et pour le dialogue avec les pays partenaires.

Gestion de l'aide

Le système de gestion de l'aide avait soulevé certaines critiques lors des précédents examens. Comme on l'a déjà indiqué, si la Commission porte plus d'attention aux procédures, aux contrôles et aux questions d'administration qu'aux résultats obtenus, c'est sans doute en partie à cause de la complexité de sa structure organique et du système de gestion qui en découle.

Autre sujet de préoccupation : la prolifération des postes budgétaires et des réglementations ponctuelles. La Commission doit trouver un moyen d'épurer, de rationaliser et de simplifier son système de gestion de l'aide. Les directions générales chargées du programme d'aide sont assujetties à un nombre excessif de contraintes administratives. Compte tenu de la charge de travail imposée par le système de gestion de l'aide, elles disposent en outre d'un personnel insuffisant, mais il ne faut pas pour autant en conclure qu'il est urgent de renforcer leurs effectifs. Il faut plutôt mettre en place des méthodes de gestion plus modernes, axées sur l'obtention de résultats. A cet effet, il pourrait être très profitable d'instituer un solide système d'information pour la gestion, système qui semble actuellement faire défaut. Il convient en outre de voir comment accroître et renforcer le personnel des missions locales afin d'intensifier le dialogue avec les partenaires et de mieux promouvoir sur le terrain, et pas seulement au siège, des modes de gestion fondés sur les résultats.

Il faut commencer par réduire les coûts, élevés, de transaction associés au système actuel de gestion de l'aide. Il est indispensable de trouver un moyen d'exercer un contrôle satisfaisant tout en admettant que le financement de toute activité de coopération pour le développement comporte inévitablement un certain niveau de risque. Une "déconcentration" des contrôles financiers, comme l'envisage la Commission, pourrait se révéler utile et l'idée de détacher des contrôleurs financiers auprès des missions locales mérite d'être approfondie. La pression qui s'exerce sur le personnel pourrait être atténuée par un recours accru à des arrangements de cofinancement avec d'autres organismes de coopération. Le personnel des directions générales travaillant dans le domaine des relations extérieures doit recevoir des formations plus poussées, en particulier dans les disciplines en rapport avec les activités de financement du développement, et être systématiquement mis au courant des enseignements qui se dégagent des évaluations. A plus long terme, l'instauration d'un système de gestion unifié, et non plus fragmenté entre différentes directions générales, permettrait une meilleure exploitation des compétences et la mise en commun de certains services et faciliterait l'apprentissage. Il est fort probable que même après une telle réorganisation il subsisterait une insuffisance de personnel, auquel cas il serait vraisemblablement justifié de procéder à des renforcements ciblés des effectifs.

L'une des principales missions dévolues au Service commun devrait être d'harmoniser et de simplifier les procédures. Il semble toutefois que la mise en place de ce service soit une disposition temporaire, une sorte de solution de compromis issue de projets plus ambitieux qui pourraient refaire surface avec la réorganisation de la Commission en 2000. Avec la création du Service Commun, le

cycle des projets sera fractionné entre les directions générales et le Service Commun lui-même. Rien n'est moins évident, dans ces conditions, que de trouver un moyen de faire en sorte que chacun prenne ses responsabilités. Il pourrait donc être utile de dresser un inventaire précis indiquant qui est responsable de quoi.

Mécanismes institutionnels garantissant la cohérence

L'analyse montre que si les efforts déployés pour rehausser la cohérence par des mesures concrètes ne portent pas tous leurs fruits, c'est non seulement en raison de la complexité du processus d'élaboration des politiques à la CE mais aussi parce que la cohérence est une notion qui renvoie à plusieurs dimensions du processus d'élaboration de l'action publique. Face à la complexité du processus de décision de la CE, et à la quasi impossibilité d'être toujours cohérent sur tout, le plus important n'est pas de savoir si des dispositions incohérentes, voire contradictoires, sont parfois prises, mais de savoir si elles le sont volontairement ou non. Lorsqu'une décision doit être arrêtée, elle doit l'être en toute connaissance de cause, sur la base d'informations et d'analyses, afin de réduire au minimum les coûts d'ajustement qui en découlent pour la CE. Priorité absolue doit donc être donnée, à la CE, à la mise en place de systèmes d'information et de capacités analytiques au niveau de l'élaboration des politiques.

Une mise en oeuvre diligente de la Résolution du Conseil sur la cohérence des politiques pourrait se révéler fort utile car elle contribuerait à renforcer les capacités des sphères chargées de l'élaboration des politiques tout en préservant la flexibilité organisationnelle et en instaurant des systèmes efficaces de collecte et de traitement de l'information. Parallèlement à la mise en oeuvre de la Résolution, il pourrait être envisagé de créer un mécanisme de règlement des différends s'inspirant du Panel d'inspection de la Banque mondiale.

Cohérence des politiques

Des doutes ont souvent été émis à propos de la cohérence de la politique agricole commune (PAC) avec les objectifs de l'UE en matière de développement. Parmi les incohérences à cet égard, l'exemple qui a fait le plus parler de lui récemment est celui des exportations subventionnées de viande bovine à destination de l'Afrique occidentale et australe. Or, comme en témoigne cet exemple, la CE est capable de trouver des solutions en cas de perturbation des marchés lorsque l'affaire est portée à l'attention des responsables de l'orientation de l'action. Cela montre bien à quel point sont indispensables un suivi adéquat, et la mise en place d'un mécanisme efficace de règlement des différends. Cela implique du personnel, des crédits pour la réalisation d'études et des dispositifs permettant de porter ce genre de questions devant ceux qui pourront les régler. Il convient de procéder à un examen attentif des systèmes en place qui, à l'évidence, ne fonctionnent pas de manière satisfaisante. En fait, ce sont surtout des acteurs extérieurs à la Commission (ONG, société civile, universitaires) et non la Commission elle-même qui ont repéré et étudié les exemples d'incohérence et lancé le débat sur ce point.

Les retombées sur les pays en développement des politiques suivies par l'UE en matière d'importation sont malaisées à apprécier, ces politiques différant sensiblement d'un pays et d'un secteur à l'autre. La tendance générale est toutefois à la libéralisation et à la simplification du régime commercial sous l'effet de la participation de l'UE au système multilatéral régi par l'Organisation mondiale du commerce (OMC) et de la mise en place du Marché unique. Par le jeu des droits de douane, l'UE peut moduler de plusieurs manières les conditions d'accès à son marché pour les produits provenant de divers groupes de partenaires commerciaux. D'une manière générale, la

protection tarifaire est modérée ; elle est cependant plus forte qu'ailleurs dans certains secteurs, comme les textiles et vêtements ou les produits agricoles, qui revêtent une importance particulière pour les pays en développement. Sous l'effet de la progressivité des droits de douane, le taux effectif de protection des industries de transformation est en outre supérieur à ce que pourraient laisser penser les taux nominaux. Enfin, et c'est peut-être le facteur le plus important dans le cas de l'UE, une pyramide de préférences permet de différencier le traitement appliqué aux divers partenaires commerciaux en dispensant certains d'entre eux d'une partie au moins des droits de douane.

C'est la Convention de Lomé qui définit le cadre des relations entre l'UE et les 71 Etats ACP dans le domaine des échanges et de la coopération pour le développement. La quatrième Convention vient à expiration au début de l'an 2000. Dans la Communication qu'elle a adressée au Conseil et au Parlement européen concernant les orientations en vue de la négociation de nouveaux accords de coopération avec les pays ACP, la Commission proposait la négociation d'un nouvel accord global avec l'ensemble des pays ACP et d'une série d'accords de coopération économique différenciés entre l'UE et divers sous-groupes régionaux. On dispose encore de peu d'éléments d'information sur l'impact des accords de libre-échange conclus entre des régions très avancées comme l'Union européenne et des zones parmi les moins développées et les plus marginalisées du monde. Il est intéressant de constater que l'UE a été perçue comme un négociateur très dur lors des récentes tractations entre l'UE et l'Afrique du Sud. Il ne faut par ailleurs pas perdre de vue que la négociation d'accords de libre-échange met à rude épreuve les capacités de négociation des pays en développement, surtout lorsque se déroulent en parallèle des négociations multilatérales.

La difficulté qu'ont les pays ACP à attirer des investissements directs étrangers témoigne d'un fossé grandissant entre ce que les investisseurs recherchent et ce que peuvent offrir les pays ACP. Abstraction fait de l'absence de possibilités d'investissement, la Convention de Lomé n'a pas été conçue pour répondre aux exigences des milieux d'affaires. Les points faibles du soutien communautaire au secteur privé et à l'investissement direct étranger (IDE) tiendraient, à ce qu'on dit, au caractère fragmenté de ce soutien et à l'optique par trop procédurière adoptée.

Dans le domaine de la sécurité alimentaire, la démarche de la CE consiste à faire de l'aide alimentaire un élément clé de la politique de développement et de la politique de sécurité alimentaire à long terme, en particulier dans le cadre d'activités tendant à relancer l'agriculture et accroître le pouvoir d'achat des groupes vulnérables. Il serait utile d'avoir des renseignements complémentaires sur les résultats et les retombées de cette approche lorsqu'ils commenceront à se concrétiser.

Information de l'opinion publique

Il est indispensable de faire passer un message clair et simple concernant la politique d'aide au développement de l'UE et c'est justement une des raisons pour lesquelles il serait utile de définir une vision stratégique globale. Sur le fond, rien ne s'oppose à ce que la DG VIII et la DG IB aient une politique commune. Toutes les directions générales auraient beaucoup à apprendre de l'exemple de l'ECHO, qui est parvenu à mobiliser l'opinion publique autour de son message humanitaire, certes plus simple et plus accessible à l'homme de la rue.

Le Parlement européen et ses commissions compétentes expérimentent divers moyens pour exercer une supervision politique sur les programmes communautaires de coopération pour le développement et pour leur apporter un soutien politique. Reste à savoir si cet interventionnisme se traduira par la “mise en réserve” systématique de fonds au profit d'activités ponctuelles ou politiquement populaires, ou s'il débouchera sur la mise en oeuvre, des deux côtés, des efforts voulus pour renforcer l'assise

stratégique des programmes communautaires et le soutien dont ils bénéficient dans l'opinion publique.

Volume de l'aide

Le programme d'APD de la Communauté européenne n'a cessé de croître au fil des ans, à une époque où la plupart des autres programmes se contractaient. Au cours de la décennie écoulée, les versements nets d'APD de la Communauté ont progressé à un rythme annuel moyen de 5.3 pour cent en termes réels alors que ceux de l'ensemble des Membres du CAD ont diminué de 0.8 pour cent. Depuis cinq ans, le programme communautaire a marqué une augmentation annuelle moyenne de 3.3 pour cent, tandis que l'effort global des Membres du CAD s'est réduit de 4.7 pour cent par an. Avec des versements net d'APD de 5 261 millions de dollars en 1997, la CE se situe au cinquième rang des 22 Membres du CAD et vient à la deuxième place parmi les donneurs multilatéraux d'aide libérale, après l'Association internationale de développement de la Banque mondiale.

Depuis le début des années 90, un écart significatif entre les engagements d'APD et les versements effectifs dans les programmes de la Commission est devenu un sujet permanent de préoccupation. Entre 1992 et 1996, les engagements d'APD ont excédé chaque année les versements bruts de quelque 1 600 millions de dollars, et l'écart a même atteint plus de 2 200 millions de dollars en 1994. La nature des relations entre l'Union européenne (UE) et les pays ACP devrait être modifiée afin, espère-t-on, de contribuer à la modernisation des instruments de coopération et de remédier au manque de souplesse induit dans le passé par l'affectation à chaque pays d'une enveloppe fixée une fois pour toutes et indépendante de l'évolution de la situation. Cette difficulté à modifier l'affectation des ressources — tout comme les procédures administratives complexes et la faiblesse des effectifs chargés de la mise en oeuvre des projets sur le terrain — ont contribué à cet écart préoccupant.

CHAPITRE 1

CADRE STRATEGIQUE

Cadre général et orientations nouvelles de la politique de coopération pour le développement

Grandes lignes de la politique actuelle

La politique de l'Union européenne en matière de coopération pour le développement date du Traité de Rome, qui a créé en 1957 la Communauté économique européenne. Son cadre juridique actuel est défini par le Traité de Maastricht sur l'Union européenne entré en vigueur en novembre 1993.

Le Traité de Maastricht fait officiellement et expressément de la coopération pour le développement un volet de la politique européenne, volet dont il jette les bases juridiques et définit les objectifs généraux. Les principaux articles visant la coopération pour le développement sont les articles 130u à y du titre XVII. La politique de l'Union, qui doit être complémentaire de celles qui sont menées par les Etats membres, doit favoriser :

- le développement économique et social durable des pays en développement, et plus particulièrement des plus défavorisés d'entre eux ;
- l'insertion harmonieuse et progressive des pays en développement dans l'économie mondiale ;
- la lutte contre la pauvreté dans les pays en développement.

Le texte du titre XVII fait également référence aux objectifs de développement et de consolidation de la démocratie et de l'Etat de droit ainsi que du respect des droits de l'homme et des libertés fondamentales.

Au niveau opérationnel, la politique de développement est déterminée par le Conseil des ministres et la Commission. Au cours des dernières années, elle a fait l'objet d'une série de communications de la Commission et de résolutions du Conseil. Une résolution du Conseil du 2 décembre 1993 intitulée "Procédures de coordination" se réfère aux articles 130u et 130y du Traité de Maastricht, qui stipule : "la politique de l'Union dans le domaine de la coopération pour le développement doit être complémentaire de celles menées par les Etats membres, et l'Union et ses Etats membres doivent coordonner leurs politiques et se consulter sur leurs programmes d'aide, notamment dans les organisations internationales et au cours des conférences internationales".

Elle faisait suite à une communication de la Commission en date du 15 mai 1992 et à une déclaration du Conseil du 18 novembre 1992 sur la politique de coopération pour le développement à l'horizon 2000, qui soulignaient l'existence de trois handicaps majeurs à la mise en œuvre d'une politique véritablement coordonnée : "le déficit de coordination entre les politiques nationales et communautaire de coopération pour le développement ; le déficit d'articulation et de cohésion entre

les politiques de coopération et d'autres politiques de la Communauté ou d'autres aspects du processus d'intégration communautaire ; enfin, le déficit d'expression et d'impulsion européennes dans les enceintes internationales et auprès des autres bailleurs de fonds."

Pour remédier à ce problème, une résolution du Conseil du 25 mai 1993 concluait que dans un nombre limité de domaines appelant prioritairement une meilleure coordination des politiques, d'autres résolutions définiraient cas par cas les principes directeurs qui guideront la Communauté et ses Etats membres dans leurs politiques respectives. Le Conseil a estimé que, dans un premier temps, la coordination devait être améliorée dans les secteurs de la santé, de la sécurité alimentaire, de l'éducation et de la formation. Dans certains domaines, comme le respect des droits de l'homme, le planning familial et le soutien à l'ajustement structurel, il a considéré qu'il fallait se préoccuper davantage de la mise en œuvre des principes directeurs existants. Dans les domaines de l'environnement, de l'évaluation, du rôle des femmes et de l'aide d'urgence, il suffisait de consolider et de mettre à jour si nécessaire les politiques communautaires précédemment définies. Ces conclusions ont été réaffirmées par le Conseil le 2 décembre 1993.

Parallèlement, le Conseil et les Etats membres se sont mis d'accord sur les lignes directrices des politiques de lutte contre la pauvreté, soulignant en particulier la nécessité de prendre en compte dans ces politiques un certain nombre de facteurs clés :

- la nécessité d'une stratégie intégrée et à long terme faisant intervenir l'ensemble des instruments de développement afin d'assurer la cohérence ;
- la nécessité de donner la priorité dans ce domaine aux pays les moins avancés et aux fractions les plus démunies de la population des pays en développement ;
- les causes politiques - aussi bien qu'économiques - de la pauvreté ;
- l'importance du dialogue avec les autorités des pays bénéficiaires afin de s'assurer que leurs politiques prennent en compte l'objectif de réduction de la pauvreté ;
- le soutien à apporter prioritairement aux politiques de lutte contre la pauvreté dans les pays où les principes et objectifs de la stratégie nationale correspondent aux orientations générales définies par le Conseil ;
- la participation indispensable des populations bénéficiaires au processus politique et à la formulation, à la mise en œuvre et à l'évaluation des programmes et projets de développement ;
- la diversité des problèmes de pauvreté qui se posent selon les pays et la nécessité d'adopter une approche différenciée définie au niveau national ;
- l'importance d'un ciblage adéquat des interventions sur les groupes les plus pauvres et les plus vulnérables ;
- la nécessité d'intégrer systématiquement le rôle des femmes dans toutes les politiques de lutte contre la pauvreté comme dans les actions de développement en général.

Ces directives ont été complétées par des résolutions ultérieures du Conseil sur :

- la politique de santé et le SIDA (résolution du 6 mai 1994) ;
- l'éducation et la formation (résolution du 25 novembre 1994) ;

- la sécurité alimentaire (résolution du 25 novembre 1994) ;
- la complémentarité (résolution du 1er juin 1995).

Ces différents thèmes, ainsi que celui de la réduction de la pauvreté, sont examinés plus loin. Toutefois, compte tenu de ce qui précède, il est difficile de faire une analyse succincte de la politique communautaire de coopération pour le développement si l'on veut aller au-delà des grands principes fixés dans le Traité de Maastricht.

Nouvelles orientations des politiques de coopération

Depuis le dernier examen du CAD (septembre 1995), l'Union européenne a ajouté à sa panoplie d'instruments un nouveau Règlement concernant la politique et la gestion de l'aide alimentaire (juin 1996), dont le but est de faire de cette forme d'aide un instrument structurel d'aide à long terme contribuant non seulement à la sécurité alimentaire des plus démunis mais aussi au développement social et économique général dans les régions à déficit alimentaire. La liste des pays éligibles a été amendée pour inclure les nouveaux Etats indépendants de l'ex-Union soviétique.

Un autre Règlement, en date du 20 juin 1996, fixe les objectifs de l'aide humanitaire et les procédures régissant l'aide et sa mise en œuvre, et définit les types de situations et d'opérations de secours admissibles à un financement communautaire. La Commission a adopté une Communication sur les liens entre l'aide d'urgence, la réhabilitation et le développement.

Un nouveau système de préférences agricoles, fondé sur les mêmes principes que celui du secteur industriel et couvrant un beaucoup plus grand nombre de produits, est entré en vigueur le 1er janvier 1997, à la suite d'une résolution du Conseil du 20 juin 1996. Le 29 octobre 1997, la Commission a proposé que les améliorations de la situation sociale et environnementale dans les pays bénéficiant du Schéma de Préférences Généralisées (SPG) soient encouragées par un doublement des préférences pour les produits industriels et une augmentation des deux tiers pour les produits agricoles pour autant que certaines normes soient respectées.

La législation communautaire sur l'aide au développement a été renforcée en 1997 par des règlements établissant les bases juridiques de l'action dans un certain nombre de domaines, notamment la coopération avec les ONG, la coopération décentralisée et la protection de l'environnement dans les pays en développement.

En dépit ou peut-être à cause de tous ces règlements, résolutions, déclarations et communications, il n'existe pas, entre la formulation générale du Traité et les analyses et recommandations détaillées mais fragmentées des documents de politique, de définition complète et cohérente à l'échelle de la Commission de la politique communautaire de développement. L'examen montre qu'un exposé d'ensemble cohérent des motivations, objectifs et politiques en matière de coopération pour le développement contribuerait vraisemblablement à renforcer la cohérence des décisions à travers les différentes unités géographiques et fonctionnelles de la Commission. Le mandat adopté pour la négociation des nouveaux accords de coopération avec les Etats ACP est un premier pas dans la bonne direction.

Principales modifications apportées aux programmes en cours

Les principales modifications en cours concernent les pays ACP, avec la renégociation de la Convention de Lomé qui doit débuter en septembre 1998, et les PECO en voie d'accession à l'Union européenne.

Renégociation de la Convention de Lomé

Le 29 juin 1998, le Conseil des ministres a adopté les orientations à suivre dans la négociation des nouveaux accords de coopération avec les pays ACP, afin d'en permettre le démarrage en septembre 1998 comme prévu. Le mandat de négociation vise à la conclusion d'une nouvelle convention à long terme, mais pour une durée qui n'est pas encore fixée, et qui pourrait se situer entre 10 et 20 ans. Il repose sur les cinq grands principes suivants :

- Les principaux obstacles au développement étant souvent d'ordre politique, il faut donner au nouveau partenariat une dimension politique forte, ciblée sélectivement en fonction de la situation des pays partenaires sur le plan de la démocratie, du respect des droits de l'homme, de la bonne gestion des affaires publiques et de l'Etat de droit.

- L'allégement de la pauvreté sera la pierre angulaire du nouveau partenariat. La démarche sera triple : i) soutien aux facteurs de croissance, au secteur privé, à la compétitivité et à l'emploi ; ii) soutien aux politiques sociales ; iii) soutien à l'intégration et à la coopération régionales. D'autre part, trois grands principes seront systématiquement mis en œuvre dans tous les secteurs de la coopération : i) renforcement des capacités, soutien des réformes institutionnelles et développement culturel ; ii) généralisation d'une approche qui prenne en compte les problèmes de disparités entre les sexes et encouragement de mesures positives en faveur des femmes ; iii) intégration des principes environnementaux et des meilleures pratiques pour un développement durable et la protection des ressources naturelles.

- La coopération s'ouvrira au partenariat économique, en vue d'intégrer progressivement les pays ACP dans l'économie mondiale. Des accords différenciés par régions pourront être négociés dans le respect des règles de l'OMC. Ces accords de partenariat économique comprendraient des zones de libre-échange fondées sur la proximité géographique, conformément à l'article XXIV du GATT. Compte tenu de la nécessité de progresser de façon prudente et progressive vers des relations commerciales réciproques, le régime actuel serait maintenu pendant les cinq premières années de la nouvelle Convention (mars 2000-2005). Cela donnerait le temps de négocier les accords de partenariat par régions et de revoir l'état de la négociation en 2004, avant de commencer à mettre en œuvre progressivement — sur une période de transition de dix à quinze ans — les zones de libre-échange entre l'UE et chacun des groupements régionaux. La Communauté s'est en outre engagée, en marge du mandat de négociation, à examiner le moment venu la situation des pays ACP autres que PMA qui n'auraient pas adhéré à une zone de libre-échange. Pour les PMA (ACP et non-ACP), la Communauté entamera d'ici l'an 2000 un processus qui devra aboutir avant 2005 au libre accès sur le marché communautaire de l'essentiel des produits en provenance de ces pays. La situation des pays ACP non PMA qui ne seraient pas en mesure d'entrer dans des accords

de libre-échange avec la Communauté sera examinée en 2004, et les alternatives possibles envisagées.

- Le mandat propose de revoir les procédures pratiques de gestion de la coopération financière et technique, de rationaliser et simplifier les instruments existants, de sortir de la culture des droits acquis de Lomé. Par ailleurs, un mécanisme d'investissement géré par la BEI aiderait au développement du secteur privé.

- Enfin, l'intention est de conserver le groupement ACP tout en introduisant un principe de différenciation afin de mieux répondre aux divers besoins qui existent au sein de ce groupe.

Processus d'accession

L'UE a développé ses relations politiques et commerciales avec les PECO dans le cadre d'accords de commerce et de coopération et d'accords d'association (les "Accords européens"). Ces derniers ont été signés avec dix pays : Bulgarie, Estonie, Lettonie, Lituanie, Hongrie, Pologne, République tchèque, Roumanie, Slovénie et Slovaquie.

Le processus d'accession a été lancé par le Sommet de Copenhague (juin 1993), où le Conseil européen a offert à ces pays, par les Accords européens, la perspective d'adhérer à l'Union européenne lorsque certaines conditions économiques et politiques seraient réunies. Cette ouverture a été complétée au Sommet d'Essen (décembre 1994) par l'adoption d'une stratégie détaillée d'intégration dans l'Union. Pour pouvoir y accéder, le pays doit avoir des institutions stables garantissant la démocratie, l'Etat de droit, les droits de l'homme et le respect et la protection des minorités, une économie de marché qui fonctionne, ainsi que la capacité de faire face à la pression de la concurrence et aux forces du marché au sein de l'Union. Il doit en outre être en mesure d'assumer les obligations d'un Etat membre, et notamment respecter les critères de l'Union politique, économique et monétaire, c'est-à-dire se conformer à l'acquis communautaire. La stratégie de préadhésion renforcée, adoptée au Sommet de Luxembourg (décembre 1997), s’articule autour de partenariats pour l’adhésion, lesquels ont pris effet en mars 1998 avec les dix pays candidats d’Europe centrale et orientale, et du renforcement de l’aide préadhésion.

Les dix pays précités ont demandé à adhérer à l'Union. Cinq seulement (Estonie, Hongrie, Pologne, République tchèque et Slovénie) ont été jugés à même d'entamer les négociations d'accession, qui, en dehors des PECO, englobent également Chypre. Les candidatures des cinq autres pays n'ont pas été jugées recevables pour le moment, pour des raisons économiques dans le cas de la Bulgarie, de la Lettonie, de la Lituanie et de la Roumanie et pour des raisons politiques dans celui de la Slovaquie.

Les négociations ont débuté en mars 1998. La Commission y est représentée par une première équipe, de la DG IA, qui, entre autres, réexamine la stratégie Phare d'aide aux PECO. Une seconde équipe, composée de vingt hauts fonctionnaires, conduira les négociations, qui pourraient durer deux à trois ans.

Le montant du programme Phare devrait passer d'environ 1 milliard à 1.5 milliard d’ECU d'ici l'an 2000, et les deux tiers de ces fonds devraient être consacrés à aider les candidats à se rapprocher de "l'acquis communautaire". En l’an 2000, ceux-ci devraient par ailleurs recevoir 1 milliard d'ECU au titre d’un instrument structurel qui privilégiera des actions similaires à celles de l’actuel Fonds de cohésion, afin d'atténuer les conséquences sociales de leur adhésion, et 0.5 milliard d'ECU pour la

restructuration de leur agriculture. La BEI a augmenté son soutien aux pays en question en mettant en place à partir de 1998 un mécanisme supplémentaire d'aide à la préadhésion doté de 3.5 milliards d'ECU, doublant ainsi sa capacité de financement d'opérations dans ces pays d'ici l'an 2000. Ce mécanisme, qui ne bénéficie pas de la garantie de l'Union couvrant les opérations de la Banque à l'extérieur de la Communauté, est destiné avant tout à transposer à ces pays le patrimoine de l'Union en finançant des projets visant à préserver l'environnement, à moderniser l'industrie et à étendre les réseaux trans-européens.

De leur côté, les relations avec la Turquie sont régies par l'Accord d'association signé à Ankara en 1963. L'union douanière, totalement effective depuis la fin de 1995, fonctionne de façon satisfaisante. La Turquie a en outre déposé une demande d'adhésion à l'Union en 1987. En 1989, la Commission européenne a jugé cette demande recevable (tout en soulignant la nécessité d'avancées sur les plans économique et social), décision qui a été confirmée par le Conseil d'association le 29 avril 1997. Au Sommet de Luxembourg, en décembre 1997, le Conseil européen a chargé la Commission de définir une stratégie pour préparer la Turquie à l'adhésion en la rapprochant de l'Union européenne dans tous les domaines. La Commission a donc établi une "Stratégie européenne pour la Turquie", qui a été approuvée par le Conseil à Cardiff, en juin 1998. De son côté, la Turquie a elle aussi établi une stratégie qu'elle a soumise à l'Union. L'examen des deux documents a débuté en septembre 1998, à Ankara. Au Sommet de Cardiff, le Conseil a en outre demandé à la Commission de préparer, pour fin 1998, un rapport sur les progrès accomplis par la Turquie dans la voie de l'accession, sur la base de l'article 28 de l'accord d'association et des conclusions du Conseil européen de Luxembourg.

Réexamen de la politique et Livre Vert sur les relations entre l'Union européenne et les Etats ACP à l'aube du XXIe siècle

Avant l'ouverture en septembre 1998 de la négociation d'une nouvelle convention avec les pays d'Afrique, des Caraïbes et du Pacifique (ACP) en remplacement de celle qui venait à échéance, la Commission a entrepris une vaste réflexion et lancé un débat public sur les relations entre l'Union européenne et les pays ACP. Un Livre Vert a fait le point des perspectives et des moyens de revitaliser le partenariat ACP-UE au bout de près de 25 ans de Conventions de Lomé successives, dont la dernière expire le 29 février 2000.

A l'issue du débat sur le Livre Vert publié en novembre 1996, lequel a aussi été examiné par le Comité économique et social et soumis au Parlement européen, la Commission a présenté le 29 octobre 1997 de nouvelles orientations en vue de la négociation, proposant que les nouveaux accords s'articulent autour de cinq grands axes : i) revitaliser le partenariat et lui donner une dimension politique forte ; ii) recentrer la coopération par une approche intégrée de la lutte contre la pauvreté ; iii) ouvrir la coopération au partenariat économique ; iv) rendre la gestion des instruments de la coopération plus rigoureuse et plus sélective ; v) enfin, établir une différenciation géographique entre les pays ACP sans nuire à l'intégrité du groupe.

Principaux thèmes liés aux principes et recommandations du CAD et concernant le développement des capacités des pays partenaires

Suite donnée aux principes et recommandations du CAD

La Commission a dans l'ensemble acquiescé aux remarques formulées lors du dernier examen du CAD (19 septembre 1995). Elle a répondu à un grand nombre d'entre elles par les mesures qu'elle a

prises en 1996 et 1997. Un rapport conjoint a été publié par les deux directions les plus concernées, la DG IB et la DG VIII, en novembre 1997, sur les aspects suivants :

Cohérence des politiques

La Commission a pris des mesures pour réduire le manque de cohérence de ses politiques. Deux comités de coordination ont été mis en place, qui regroupent les quatre Commissaires et Directeurs généraux des relations extérieures (RELEX). Deux autres groupes de travail ont également été créés, le groupe des planificateurs RELEX et le réseau de prévention des conflits, afin d'assurer une plus grande cohérence des activités de la Commission sur le plan des relations extérieures. Ces comités se réunissent régulièrement et semblent produire des résultats utiles. Mais en même temps, ils sont obligés de faire face à la complexité des structures de la Commission, à laquelle eux-mêmes ajoutent des strates supplémentaires. L'opération de restructuration générale de la Commission qui doit avoir lieu en l'an 2000 pourrait ouvrir de vastes perspectives d'un renforcement plus décisif de la cohérence et de la coordination dans les divers domaines de la coopération pour le développement. En exploitant correctement ces possibilités, la Commission montrerait la voie à l'ensemble de la communauté internationale.

Stratégies par pays et stratégies régionales

Ces trois dernières années, la Commission a progressé dans l'élaboration de ses stratégies de coopération au développement des pays partenaires des diverses zones géographiques.

Dans la région Méditerranéenne, un cadre stratégique a été adopté qui vise à l'instauration d'une zone de libre-échange d'ici l'an 2010. Depuis 1995, de nouvelles stratégies par pays ont été établies pour tous les pays partenaires. Une nouvelle stratégie globale pour l'Asie a été approuvée, et les travaux pour l'Amérique latine ont avancé, de sorte que les stratégies par pays ont été mises au point ou le seront en 1998 pour des cycles à horizon mobile de trois ans.

Pour les pays ACP, une approche stratégique a été adoptée pour la programmation relative au deuxième protocole financier de la quatrième Convention de Lomé, qui régit le huitième Fonds européen de développement (pour 1995-2000). Partant de l'analyse stratégique effectuée pour chaque pays, les programmes indicatifs nationaux (PIN) mis au point d'un commun accord avec les gouvernements mettent davantage l'accent sur les politiques sectorielles et sur la cohérence entre les divers instruments de la Convention. Les stratégies ainsi déterminées ne sont pas purement théoriques — les progrès réalisés dans leur application sont une condition essentielle du déblocage de la seconde tranche du programme d'aide, qui peut représenter jusqu'à 30 pour cent du total.

Si l'on ne peut que se féliciter de ces améliorations, on peut regretter que dans un certain nombre de cas la Commission ait été obligée de recourir à des consultants pour élaborer la stratégie par pays et établir les documents correspondants, ce qui suscite quelques doutes quant à l'appropriation de ces stratégies par les agents de l'UE qui en auront la charge.

Pauvreté

La lutte contre la pauvreté a fait l'objet d'une communication de la Commission en novembre 1993, suivie par une résolution du Conseil en décembre 1993, qui reconnaissaient que, si les bases

théoriques existaient déjà, il y avait lieu de consacrer une plus grande attention à ce problème. Beaucoup a été fait pour traduire l'objectif de réduction de la pauvreté en actions sur le terrain par la mise en œuvre conjuguée d'un certain nombre de filières, d'instruments et d'approches nouvelles correspondant aux multiples dimensions de la pauvreté, et avec des financements de diverses sources.

La tendance ces dernières années a été de s'appuyer de plus en plus sur les ONG pour acheminer les financements vers les microprojets et cibler les interventions sur les groupes les plus vulnérables de la société civile, ce qui contribue en même temps à développer la coopération décentralisée. Dans les secteurs sociaux, notamment la santé et l'éducation, l’action a été quelque peu recentrée sur les services de base dont les pauvres sont le plus à même de bénéficier. Des fonds de contrepartie dégagés par l'aide-programme ont été utilisés pour financer les coûts locaux des projets dans les secteurs sociaux.

De nombreux responsables, aussi bien à la Commission que dans les pays Membres, estiment qu'il faut faire plus encore pour donner une plus large place à la lutte contre la pauvreté, et que la priorité qui lui est accordée reste plus évidente au niveau des stratégies de Bruxelles que sur le terrain. Si la primauté de l'objectif de réduction de la pauvreté ne fait aucun doute, la mise en place de lignes directrices et de méthodes permettant de dégager des résultats concrets est plus problématique.

Coordination de l'aide

Des progrès ont été réalisés dans l'efficacité de la coordination, grâce à des consultations interservices plus systématiques. La coordination avec les organisations internationales, en particulier le Fonds monétaire international (FMI) et la Banque mondiale, est pratiquée depuis longtemps. La DG VIII a entrepris de renforcer le partenariat avec la Banque pour les domaines prioritaires et pour quelques pays pilotes.

Un effort a été fait pour renforcer la coordination avec les Etats membres aussi bien au niveau de la politique qu'au niveau opérationnel. A la suite d'un exercice pilote de coordination locale lancé en 1994 dans six pays en développement qui a eu des résultats variables, le Conseil a décidé en juin 1997 de renforcer la coordination opérationnelle dans tous les pays en développement avec lesquels ont été nouées des relations de coopération, bien que les premières constatations aient mis en évidence des disparités entre les pays pilotes au niveau des résultats obtenus, ainsi qu'un certain nombre de difficultés qui entravent le processus de coordination. Les directives correspondantes ont été approuvées en février 1998, bien que ces expériences pilotes n'aient pas fait l'objet d'une évaluation complète.

Des dispositions n’en ont pas moins été prises pour améliorer la coordination entre la Commission et les Etats membres à l'occasion de la programmation du second exercice financier de la quatrième Convention de Lomé. Des consultations préalables ont eu lieu avec les Etats membres sur les secteurs prioritaires et les politiques sectorielles.

Gestion et efficacité de l'aide

En la matière, la Commission a commencé à prendre des mesures en vue de rationaliser la gestion des programmes d'aide et de répondre à certaines des critiques formulées lors du dernier examen du CAD à l'égard de la préparation et de la conception, de la mise en œuvre, du suivi et de l'évaluation des programmes ou projets. C'est ainsi qu'en vue d'améliorer les pratiques en matière de définition des

projets, elle a mis en place à la DG VIII en novembre 1996 un Groupe pour l'amélioration de la qualité chargé d'examiner les propositions financières relatives aux projets ou programmes avant de les transmettre aux organes de décision. Depuis 1998, des examens annuels par pays sont effectués à la DG VIII. Comme à la DG IB, un système de gestion du cycle des projets y a été institué en 1996. Après une phase de préparation, la Commission a décidé de procéder à une importante réforme, avec la création, effective en 1998, d'un Service commun de gestion de l'aide communautaire aux pays tiers. Cette nouvelle structure administrative aura la charge des diverses tâches relatives à l'exécution et à l'évaluation des projets et programmes pour toutes les directions générales des relations extérieures (I, IA, IB et VIII).

Bien qu'elle semble simplifier et rationaliser les procédures, cette réforme ne suffira pas à résoudre les problèmes inhérents à la complexité des structures de la Commission, à la prolifération des lignes budgétaires et des réglementations et à la multiplicité et à la lourdeur des contraintes financières et administratives. Mais, comme on le verra plus loin, d'autres réformes sont également en cours.

Principaux aspects du développement des capacités

Promotion du secteur privé

La nécessité de créer un environnement favorable au secteur privé et d'encourager l'investissement privé, moteur irremplaçable de croissance et de création d'emplois, est de plus en plus souvent reconnue par les pays en développement eux-mêmes et reste l'une des préoccupations prioritaires de l'UE. La Commission et la Banque européenne d'investissement ont toutes deux mis au point un certain nombre de mécanismes visant à encourager et à soutenir le développement de ce secteur.

Le système des dons publics n'étant pas adapté au financement direct du secteur privé, la Commission a mis en place divers instruments destinés à jouer un rôle de catalyseur en faveur du secteur privé et qui sont spécifiques de chaque programme géographique.

Pour les pays ACP, la Convention de Lomé IV institue le cadre d'un soutien au développement du secteur privé, soutien qui peut être fourni par la Commission elle-même par le biais de projets et de programmes correspondant aux priorités définies dans les programmes indicatifs nationaux ou régionaux, par la Banque européenne d'investissement (BEI) sur ses ressources propres et/ou avec des capitaux à risques, et/ou par le Centre pour le développement de l'industrie (CDI), organisme paritaire créé par la Convention.

La Commission (DG VIII) fournit une aide financière et technique à quatre niveaux :

- au niveau macro-économique, dans le but d'améliorer l'environnement dans lequel les sociétés privées exercent leurs activités (par exemple assistance technique et fonds pour l'ajustement structurel) ;

- au niveau méso-économique [pour renforcer le rôle des intermédiaires non financiers comme les Chambres de commerce et aider à reconstituer la capacité du secteur financier de prêter aux petites et moyennes entreprises (PME), en particulier après la faillite de presque toutes les banques publiques de développement d'Afrique dans les années 80] ;

- au niveau micro-économique [pour promouvoir les PME, les micro-entreprises (ME) et les entreprises artisanales par des systèmes de microcrédit] ;

- au niveau de l'encouragement des investissements et en particulier de l'investissement direct étranger, en fournissant un soutien technique pour l'élaboration de politiques plus efficaces d'encouragement des investissements (codes d'investissement, protection des investissements,...) et en aidant à l'organisation de forums de partenariat et d'investissement sectoriels.

La BEI intervient également dans la promotion du secteur privé ; la Commission lui fournit à cet effet deux types de ressources :

- des capitaux à risque, dont le budget s'établit à 1000 millions d'ECU pour 1995-2000 (période couverte par le second protocole financier de Lomé IV), permettant à la BEI de consentir des prêts globaux, à des conditions de faveur, à des intermédiaires financiers qui les rétrocèdent à des PME du secteur privé, ou de fournir du capital-risque. L'article 284 de la Convention de Lomé révisée prévoit que 50 pour cent des capitaux à risque seront affectés globalement aux pays les moins avancés et qu'au moins 50 pour cent des ressources seront consacrées à aider les Etats ACP qui adoptent et appliquent des mesures d'encouragement à l'investissement dans le secteur privé. Depuis 1993, la BEI a créé un Fonds des institutions financières de l’Union européenne (FIFUE) dont le but est de compléter les interventions des institutions européennes et bilatérales de financement du développement en matière de capital risque, et cette ligne de crédit vient d'être reconstituée à hauteur de 20 millions d'ECU ;

- des bonifications d'intérêt, auxquelles le même protocole alloue 370 millions d'ECU, grâce auxquelles la BEI peut consentir, sur ses ressources propres, des prêts à taux intéressants (entre 3 et 4 pour cent) à des co-entreprises UE-ACP. Les ressources propres de la Commission dans ce domaine s'élèvent à 1 658 millions d'ECU dans le cadre du second protocole financier, mais une partie de ce montant est utilisée en dehors du secteur privé, essentiellement pour financer des projets d'infrastructure.

Le troisième instrument de financement du secteur privé dans les pays ACP est le Centre pour le développement de l'industrie (CDI), implanté à Bruxelles, qui est régi par les articles 87 à 93 de la Convention de Lomé. Le CDI est un organe mixte ACP-UE qui fonctionne sous l'égide d'un comité mixte de la coopération industrielle. Son objectif est d'encourager et de soutenir la création, l'expansion et la restructuration d'entreprises industrielles (essentiellement dans le secteur manufacturier et l'agro-industrie) des pays ACP. Pour ce faire, il encourage entre des entreprises ACP et européennes des partenariats qui peuvent prendre diverses formes : partenariat financier, technique ou commercial, contrat de gestion, accord de licence ou de franchise, sous-traitance, etc.

Les services du CDI sont gratuits et se répartissent en quatre mécanismes de soutien des phases successives de création, d'expansion ou de réhabilitation des entreprises industrielles. Il s'agit essentiellement de fournir aux chefs d'entreprises une assistance technique appropriée pendant la phase de pré-investissement afin de les aider en particulier à identifier et à évaluer la viabilité économique et financière de projets industriels : le CDI peut financer des études de faisabilité, rechercher des partenaires potentiels dans les Etats ACP et l'Union, et aider à mettre en place un montage financier approprié. Le montant total investi dans ces projets doit normalement se situer entre 200 000 et 10 millions d'ECU.

Le CDI est une petite structure qui compte moins de 60 agents permanents au total, dont la moitié d'experts. Pour opérer sur le terrain, il s'est doté d'un vaste réseau de contacts. En 1997, il existait dans les Etats ACP 59 antennes, avec 13 responsables au niveau d'un pays et 5 experts détachés. La même année ont eu lieu 748 interventions, dont 292 réalisées par des experts et 107 par des partenaires industriels de l'UE. L'intérêt de cette institution peut se mesurer à l'accroissement régulier du nombre de demandes enregistrées, lequel est passé de 575 en 1994 à 1 079 en 1997.

Pour les pays ALA-MED, la Commission (DG IB) a mis en place divers instruments de promotion du secteur privé, dont le plus général est l'ECIP (Partenaires communautaires internationaux en matière d'investissement), instrument financier créé en 1988 et reconstitué depuis tous les trois ans, la dernière fois par un Règlement du Conseil de janvier 1996. Il vise à promouvoir des investissements mutuellement profitables sous forme de co-entreprises entre des opérateurs de l'Union et des opérateurs locaux dans les pays éligibles. Ce Règlement en étend la portée à l'Afrique du Sud et prévoit pour la première fois des mesures préparatoires à la privatisation des infrastructures. Les conditions d'exécution des projets existants sont durcies, en particulier sur le plan de la gestion financière et du suivi. Le Conseil a approuvé une autorisation de programme de 250 millions d'ECU sur cinq ans. En 1997, l'autorisation d'engagement a été fixée à 52.2 millions d'ECU.

Le principal objectif de l'ECIP est de faciliter la création dans les pays ALA-MED et en Afrique du Sud de co-entreprises viables entre opérateurs de l'UE et opérateurs locaux. A cet effet, il a recours à quatre instruments correspondant aux stades successifs de la création et de l'exploitation des co-entreprises, à savoir l'identification du projet et des partenaires potentiels (instrument 1), les études de faisabilité (instrument 2), les conseils aux investisseurs pour la mobilisation des fonds propres nécessaires (instrument 3) et la valorisation des ressources humaines par l'assistance technique et la formation (instrument 4). L'ECIP opère par l'intermédiaire d'un réseau d'institutions financières grâce auquel il accorde des dons ou des avances à taux d'intérêt nul (instruments 1 et 2), des prêts sans intérêt (instrument 4) ou des fonds propres (instrument 3).

Lutte contre la pauvreté

Le Traité de Maastricht (article 130 u) met la lutte contre la pauvreté au centre de la politique communautaire de coopération pour le développement. Cette priorité est réaffirmée par une résolution du Conseil en date de décembre 1993 par laquelle les donneurs expriment leur consensus sur les éléments clés d'une approche de la lutte contre la pauvreté conforme à l'objectif fixé par la Stratégie pour le XXIe siècle d'une réduction de moitié, d'ici 2015, du pourcentage de personnes vivant dans la pauvreté absolue : stimulation de la croissance économique, soutien des secteurs sociaux, participation indispensable des populations bénéficiaires, ciblage adéquat des interventions sur les groupes les plus vulnérables. La communication correspondante de la Commission au Conseil va encore plus loin en mettant l'accent sur la dimension interne et essentiellement politique de la lutte contre la pauvreté, en reconnaissant que les inégalités font obstacle à la croissance et à la réduction de la pauvreté, et en préconisant de donner davantage d'importance aux politiques de redistribution.

La résolution du 20 décembre 1995 sur l’intégration des questions d’égalité des sexes dans la coopération au développement souligne que l’action de la Commission dans le domaine du développement doit garantir aux femmes l’égalité d’accès à des services comme l’éducation, les soins de santé, l’eau, l’assainissement, le crédit et la vulgarisation. L’égalité d’accès pour tous permet une répartition plus efficiente de ressources limitées. En outre, si l’on veut réduire la surreprésentation des femmes parmi les pauvres les plus vulnérables, il faut qu’elles puissent bénéficier dans les mêmes

conditions que les hommes des dispositifs de protection sociale, qu'ils soient conjoncturels ou structurels. Les données et indicateurs relatifs aux moyens et aux résultats devront être ventilés par sexe, afin de permettre la mesure des inégalités des effets des politiques macro-économiques sur le plan de l'accès aux ressources et de la maîtrise de celles-ci et sur celui des résultats économiques obtenus : revenu, temps de loisir, exportations, formation de capital humain et matériel et pauvreté. 70 pour cent des pauvres dans le monde sont des femmes.

Etant donné la diversité des objectifs poursuivis dans le passé, il est difficile (comme c'est le cas pour les programmes des autres donneurs) d'évaluer l'impact global des activités communautaires sur la réduction de la pauvreté. Mais la Commission est consciente du fait que ce fléau n'est pas en voie d'être éliminé, surtout en Afrique subsaharienne et en Asie du Sud, et craint qu'au rythme actuel l'objectif de 2015 soit difficile à atteindre dans les pays les plus pauvres, surtout ceux qui sont en proie à des conflits.

Cette constatation a conduit la Commission à revoir sa stratégie de lutte contre la pauvreté. Elle envisage une stratégie plus globale, qui situe cette lutte dans un contexte de réduction des inégalités et de lutte contre les exclusions sociales. Bien que la question soit encore en débat, la tendance actuelle est à penser que la formulation de 1993 est valable mais que pour avoir un impact sensible sur la pauvreté il faut un engagement collectif plus fort des gouvernements partenaires, et que l'appropriation des politiques et la nature du partenariat sont les ingrédients indispensables d'une coopération pour le développement axée sur la réduction de la pauvreté. Les processus de décision devront permettre d'assurer l'intégration effective des questions d'égalité des sexes dans le dialogue politique, la planification, le suivi et l'évaluation des activités visant à réduire la pauvreté.

Une croissance économique soutenue et équitable et la stabilité du cadre économique restent importantes mais ne suffisent pas à elles seules à réduire la pauvreté. Il faut donc accorder davantage d'importance aux inégalités en tant qu'obstacle à la croissance économique et aux liens qui existent entre la croissance et les conditions d'existence des pauvres, qui ont besoin d'avoir accès aux ressources (terres, crédit) pour pouvoir participer au processus de développement. En économie, les inégalités entre les sexes ne se situent pas seulement au niveau des moyens et des résultats ; elles se répercutent sur les processus économiques eux-mêmes. A cet égard, les donneurs pourraient soutenir davantage le développement d'institutions de microfinancement, qui sont des moyens d'épargne et de crédit permettant le développement du secteur des micro-entreprises. Cela peut se faire de diverses manières, évoquées dans une résolution du Conseil de décembre 1997.

S'agissant de l'affectation de fonds aux services de base, la tendance est à l'adoption d'une approche sectorielle des projets ou programmes, et la Commission a l'intention de travailler avec les autres donneurs à en faire une composante efficace de la lutte contre la pauvreté, compte tenu de la possibilité d'utiliser les évaluations par pays pour la conception de ce type de projets ou programmes.

Dans le souci de protéger les plus pauvres, la Commission prévoit d'accorder plus d'attention à la protection sociale, en tant que moyen de les réinsérer dans l'économie, et à la coopération décentralisée, en tant que mécanisme de soutien aux groupes non gouvernementaux. Elle portera également une plus grande attention aux Fonds d'investissement social qui fonctionnent au niveau communautaire. S'agissant d'un autre grand programme ciblé sur les plus pauvres, celui de l'aide d'urgence acheminée par l'ECHO, la Commission a entrepris de l'associer plus étroitement au processus de développement à travers les actions de réhabilitation et de reconstruction.

Les principaux instruments de concrétisation de cette politique sont la réglementation ALA de 1992 et la Convention de Lomé. En application de la première, depuis les années 90, les projets en Asie et en Amérique latine sont de plus en plus axés sur la lutte contre la pauvreté ; ils sont souvent ciblés sur les ruraux pauvres et font prévaloir une stratégie de développement durable partant de la base.

De même, les programmes indicatifs nationaux mis au point avec les gouvernements ACP en 1997 pour le huitième FED ont pour objectif global la réduction de la pauvreté, avec plusieurs volets prioritaires comme la sécurité alimentaire et le soutien aux secteurs sociaux, essentiellement axé sur les services de base. Les programmes de microprojets et de développement rural du FED s'adressent aussi souvent directement aux pauvres. Par ailleurs, la DG VIII s'efforce d'améliorer son aptitude à entreprendre des projets de soutien d'institutions de microfinancement, qui représentent une forme relativement nouvelle d'action directe contre la pauvreté.

La réduction de la pauvreté s'affirme depuis longtemps (c'est l'objet de la résolution de 1993) comme un des grands domaines où il importe de renforcer la coordination entre la Communauté et ses Etats membres, autour de principes et d'objectifs communs, afin d'assurer une meilleure complémentarité des politiques. La résolution prévoyait expressément la mise en place de mécanismes de coordination dans sept pays pilotes : Bangladesh, Ethiopie, Ghana, Mali, Mozambique, Nicaragua et Pérou. De l'avis même de la Commission, cependant, les résultats ont été mitigés, en raison de conflits de priorités, de divergences entre pays partenaires et donneurs et de décalages entre les politiques des pays et leurs capacités.

La Commission a reconnu la nécessité d'améliorer ses connaissances des problèmes de pauvreté, et de disposer d'un personnel qualifié aussi bien dans les missions locales auprès des pays partenaires qu'à Bruxelles. Une formation spécifique a été entreprise en 1997 et devrait en principe s'adresser à l'ensemble des effectifs, étant donné que l'objectif de réduction de la pauvreté concerne tous les secteurs.

D'autres éléments joueront un rôle dans la rationalisation de la lutte contre la pauvreté :

- le Groupe d'amélioration de la qualité mis en place à la fin de 1996 examine tous les projets et/ou programmes avant de transmettre les propositions financières correspondantes aux instances de décision, et examine notamment si la nécessité de la cohérence avec les politiques de développement générales et sectorielles a été dûment prise en compte ; il le fait sur la base d'un rapport de fin d'examen préalable, qui doit indiquer si le projet/programme aboutira à une réduction de la pauvreté, même si celle-ci ne figure pas explicitement parmi les objectifs du projet ou du programme ;

- des notes d'information sur la réduction de la pauvreté dans différents secteurs commencent à être diffusées au personnel depuis 1997, en mettant l'accent sur l'intégration dans les politiques sectorielles de stratégies à cet effet ;

- un nouveau manuel d'instructions et un programme de formation du personnel expliqueront l'utilité des bilans de pauvreté ;

- des mécanismes seront mis en place pour suivre la réalisation des objectifs de réduction de la pauvreté.

Toutes ces mesures ont été approuvées par le Conseil en mai 1998.

Par ailleurs, le mandat de négociation de la future Convention UE-ACP fait de la réduction de la pauvreté l'objectif central du partenariat avec les pays en développement.

Cela dit, dans ce domaine comme dans d'autres, comme l'observe la Commission, l'efficacité de l'action dépend en définitive de la volonté des autorités des pays partenaires de lutter contre la pauvreté, volonté qui est souvent ou absente ou de façade. Là encore se pose le problème essentiel de la bonne gouvernance. Il reste à voir jusqu'à quel point les négociations qui viennent de s'ouvrir entre l'UE et les pays ACP conduiront à une modification de la nature du partenariat afin d'assurer l'internalisation de la lutte contre la pauvreté.

Développement social : activités relatives à l'éducation, à la santé et à la population

La Communauté et certains Etats membres ont souscrit au principe 20/20 issu du Sommet social de Copenhague (1995) qui préconise que bénéficiaires et donneurs s'engagent mutuellement à consacrer aux secteurs sociaux de base un minimum de 20 pour cent des ressources du budget national et de l'aide étrangère. Dans une communication au Conseil d'octobre 1996, la Commission a réaffirmé son adhésion à ce principe. Les montants effectivement engagés en 1996 et 1997 n'ont pas atteint cet objectif, mais le système de programmation de la Communauté, en particulier en ce qui concerne les pays ACP, ne donne pas à la Commission la marge de manœuvre nécessaire pour y parvenir à bref délai.

La part des secteur sociaux dans le 8e FED qui va commencer à fonctionner prochainement va augmenter, surtout en ce qui concerne les soins de santé de base et l'éducation primaire. Le mandat de la négociation de l'après-Convention de Lomé met expressément les secteurs sociaux en première ligne dans la lutte contre la pauvreté.

Une résolution du Conseil de novembre 1994 met l'accent sur l'éducation de base, considérée comme un droit fondamental de l'être humain. En conséquence, les fonds consacrés à l'éducation et à la formation dans les pays ACP sont passés de 300 millions d'ECU dans le cadre de Lomé II à 800 millions d'ECU dans le cadre de Lomé IV et doivent encore augmenter à l'avenir. Sur le plan pratique, les problèmes du secteur de l'éducation ne peuvent être convenablement analysés que pays par pays, et une importance particulière doit être attachée à l'aide aux pays les plus pauvres.

L'aide de l'Europe à l'éducation et à la formation ne doit pas se substituer à l'action des pays bénéficiaires, mais l'accompagner. Le prolongement des effets des interventions en matière d'éducation et de formation implique une politique à long terme de création d'une capacité institutionnelle locale, facteur indispensable de la durabilité. C'est à cela qu'ont servi les fonds de contrepartie en monnaie locale générés par les facilités d'ajustement structurel. On estime que 30 pour cent du montant global de ces fonds ont été consacrés à l'éducation primaire dans les cinq premières années de Lomé IV (1991-1995).

Un autre secteur social prioritaire dans la lutte contre la pauvreté est celui de la santé. Une résolution adoptée par le Conseil en mai 1994 définit les grandes lignes de la politique communautaire de coopération en matière de santé et souligne que l'aide extérieure doit respecter et renforcer les politiques de santé des pays bénéficiaires, mais s'adresser en priorité aux pays les plus pauvres et aux groupes de population les plus défavorisés, en particulier les femmes et les enfants. La résolution considère qu'il importe avant tout d'aider les pays bénéficiaires à mettre en place et à appliquer des politiques de santé viables, à organiser leurs systèmes de santé et à réformer les systèmes de soins de

façon à donner la priorité aux groupes les plus vulnérables et aux problèmes les plus graves et les plus fréquents.

L'Union a commencé d'appliquer une nouvelle politique d'investissement et à freiner les programmes de création d'infrastructures nouvelles dans le secteur hospitalier, qui se sont révélées inefficaces, voire contre-productives. Elle a au contraire entrepris d'investir davantage dans l'amélioration des conditions d'existence et d'hygiène, l'accès à l'eau potable, l'assainissement et plus généralement les services de soins de première et de deuxième instance. Une aide a également été apportée au renforcement des moyens techniques et des ressources des administrations centrales, particulièrement en matière de planification, de programmation, de législation et de surveillance.

Le Conseil a adopté, par une résolution de mai 1994, une politique du SIDA visant à réduire la propagation de l'épidémie tout en évitant la discrimination et l'exclusion des personnes à risques, infectées par le virus ou malades, et d'aider le secteur de la santé à faire face à la charge supplémentaire causée par le SIDA. Priorité a été donnée aux mesures préventives, et particulièrement à l'éducation, à la sensibilisation, à la prise en charge des personnes affectées de maladies sexuellement transmissibles (MST) et à une action en faveur de la santé sexuelle et génésique.

Dans le domaine de la population, l'aide communautaire n'a pas été à la mesure de ce qu'elle est dans les autres secteurs du développement. Une résolution adoptée par le Conseil en novembre 1992 reconnaît que la planification familiale est l'un des instruments d'une politique visant à assurer une démographie équilibrée compatible avec un développement durable. Au niveau de sa politique, la Communauté est disposée à encourager et à faciliter, dans le contexte des politiques nationales de développement et de coopération, la mise au point, l'adoption volontaire et l'application de politiques de planification familiale et le soutien des politiques déjà existantes. Elle est également disposée à contribuer au renforcement des services de planification familiale, en particulier par une large diffusion de l'information et une action accrue de sensibilisation. Le manque de personnel et d'experts qualifiés en matière de population au sein de la Commission a sérieusement freiné le travail dans ce domaine d'une importance capitale.

Un nouveau règlement du Conseil concernant les politiques et programmes démographiques dans les pays en développement (1997) complète la résolution du Conseil de novembre 1992 et définit toute une série d’objectifs de soutien d’actions en matière de santé sexuelle et génésique. Les objectifs prioritaires sont les suivants : premièrement, permettre aux femmes, aux hommes et aux adolescents d’exercer librement leur choix en connaissance de cause quant au nombre d’enfants qu’ils souhaitent avoir et à l’espacement des naissances ; deuxièmement, contribuer à créer, tout particulièrement pour les femmes et les adolescents, un environnement socioculturel, économique et éducatif permettant le plein exercice de ce choix, notamment par la condamnation et l’élimination de toutes les formes de violence, mutilations et sévices sexuels qui portent atteinte à leur dignité et leur santé ; troisièmement, aider au développement ou à la réforme des systèmes de santé pour améliorer l’accessibilité et la qualité des soins de santé génésique pour les femmes et pour les hommes, y compris les adolescents, et par là réduire sensiblement les risques pour leur santé.

Questions d'égalité homme-femme

Depuis le dernier examen du CAD, des progrès ont été réalisés dans le domaine de l'égalité des sexes. En décembre 1995, le Conseil a adopté une résolution visant à intégrer la problématique

hommes-femmes (“les questions de genre”) dans la coopération pour le développement[1], qui a jeté les bases d'un certain nombre d'actions entreprises à la DG IB (ALA, MED) et à la DG VIII (ACP). Auparavant, la politique d'ensemble concernant ces questions n'était pas facile à discerner et ses applications pratiques étaient limitées.

La Résolution reconnaît que l'élimination des disparités entre les sexes est un élément crucial du développement, du point de vue de l'efficacité de l'aide et de la justice sociale, et constate que pour aborder cette question à l'échelle voulue, il faut intégrer l'analyse de la problématique hommes-femmes dans la formulation des politiques et le dialogue, ainsi que dans la conception, l'analyse, l'application et le suivi des résultats de toutes les politiques et interventions de l'Union européenne et des Etats membres en faveur du développement. Elle préconise également le développement des capacités internes de la Commission et de ses Etats membres. La stratégie repose sur trois piliers : prendre les analyses des disparités entre les sexes comme critère clé d'évaluation des objectifs et des résultats ; sensibiliser et former à ces questions les principaux décideurs de la Commission et des pays partenaires ; enfin, créer les outils et revoir les méthodes de travail.

Le financement des activités et des secrétariats spécialisés dans les questions d'égalité homme-femme est assuré par une ligne budgétaire consacrée au travail de sensibilisation. Avant la résolution de 1995, il existait déjà au titre du poste budgétaire B7-611 “Intégration des femmes dans le développement”, institué en 1990 par le Parlement européen, des moyens financiers qui n'étaient pas destinés à des projets opérationnels en faveur des femmes, mais à l'intégration dans l'ensemble de la politique communautaire de développement des questions d'égalité homme-femme et d'interventions particulières visant à réduire les disparités. Le budget est passé de 0.5 million d'ECU en 1990 à 3 millions en 1996 et 5 millions d'ECU en 1997, répartis entre la DG IB et la DG VIII (2.5 millions chacune). La Commission a approuvé en juin 1997 un projet de règlement concernant l'intégration dans la coopération pour le développement des questions d'égalité des sexes [COM(97)265 final]. Ce règlement a été approuvé par le Conseil du développement en mai 1998 et le Comité du développement du Parlement européen l'examinera en septembre 1998. Il constitue le fondement juridique de la ligne budgétaire B7-611 et fixe clairement les principes de son utilisation. Elle sert essentiellement à financer l'intégration de l'aspect égalité homme-femme dans les programmes par pays et les projets. Cette intégration est réalisée à la fois par intervention directe dans les projets et par la mise en place d'une méthodologie et d'une formation appropriées. Les demandes de soutien financier concernant des projets spécifiquement destinés aux femmes sont traitées dans le cadre des diverses autres lignes du budget de la Commission. Les projets intégrant les questions d’égalité entre les sexes et les actions de grande ampleur destinées à réduire les disparités relèvent du budget général.

Le secrétariat chargé de l'égalité homme-femme compte un agent permanent et un expert national détaché dans chaque DG, ce qui représente une légère augmentation par rapport à la période précédente (un expert national). Pour sensibiliser l'ensemble de l'Organisation au problème, la DG VIII et la DG IB ont mis en place un réseau interne de points de contact dans 26 unités de la DG VIII et 3 de la DG IB. Leur nombre sera accru ou renforcé le cas échéant dans les unités et délégations de la Commission en charge du développement. Le Conseil a récemment accepté de renforcer la dotation en personnel permanent ainsi qu’en consultants Aucun dispositif n'a toutefois encore été mis en place pour assurer ce renforcement. La Commission a recours, au cas par cas et dans une mesure limitée, à des consultants. Le rapport d'étape publié par la Commission en

1. Résolution du Conseil du développement (20 décembre 1995) [127847/95] et des représentants des gouvernements des Etats membres sur l’intégration des questions de genre dans la coopération pour le développement.

octobre 1997 et examiné par le Conseil en mai 1998 a constaté qu'une insuffisance générale d'effectifs entravait la mise en œuvre de la résolution, aussi bien directement au niveau des secrétariats spécialisés dans les questions d'égalité homme-femme qu'indirectement, faute d'une disponibilité suffisante pour assurer la sensibilisation, la formation et les conseils pratiques. Comme dans de nombreux autres secteurs, la Commission a recours à des consultants extérieurs financés sur la ligne budgétaire mentionnée plus haut pour des missions de conseils techniques de courte durée sur la conception et l'application des projets et programmes ; pour des tâches de conseils techniques plus poussés et plus complets ; pour la formation aux questions d'égalité homme-femme ; et pour l'établissement d'études ou de méthodologies particulières.

Après examen du rapport en question, le Conseil a également adopté des conclusions qui témoignent d'une nette avancée dans la mise en œuvre concrète par la Communauté de sa résolution de 1995. Le rapport faisait le point de l'application par la Communauté et ses Etats membres de la résolution de 1995 sur l'intégration de la problématique hommes-femmes dans la coopération pour le développement. Ces conclusions étaient les suivantes : la formulation des règlements et directives régissant le programme de coopération au développement de la Communauté européenne et de ses Etats membres devra expressément tenir compte des questions d'égalité des sexes ; ces questions seront analysées et prises en compte dans la préparation et le suivi normal des projets ou programmes ; les processus de décision assureront l'intégration de cette dimension dans le dialogue politique, la planification, le suivi et l'évaluation ; l'ensemble du personnel recevra une formation destinée à le sensibiliser à ces questions et à le rendre capable de les analyser.

L'étude des liens entre les problèmes de disparités hommes-femmes et la pauvreté sera favorisée, de même que les stratégies qui s'attaqueront aux causes fondamentales de la forte prévalence de la pauvreté chez les femmes, et les éventuelles modifications de politiques que cela impliquera, comme cela avait été fait dans le passé pour l'étude des questions de genre dans les dépenses publiques et dans la libéralisation des marchés agricoles et financiers. Le Conseil a en outre constaté qu'il était particulièrement important de coordonner les politiques et pratiques relatives à la problématique hommes-femmes au niveau de chaque pays et cette question continuera d'être examinée régulièrement en réunion, de même que les efforts visant à accroître la capacité des pays en développement de financer les activités et politiques d'intégration des questions de genre. Il a été convenu que la Communauté et ses Etats membres devaient s'efforcer de fixer des objectifs pour l'application de la résolution en s'appuyant sur les travaux du Groupe d'experts en genre sur les indicateurs. Le Conseil examinera en l'an 2000 l'état d'avancement de la question tel qu'il ressortira de rapports annuels émanant de la Communauté et de ses Etats membres et d'autres résultats d'évaluation. L’expérience accumulée en matière d'intégration des questions de genre a été recueillie et analysée dans le cadre de quatre contrats de consultants portant sur dix pays MED/ALA, (qui ont donné lieu à cinq rapports) et de deux autres portant sur les pays ACP.

Un certain travail d'intégration a été effectué, surtout dans les pays ACP, bien qu'à ce stade rares soient les projets qui puissent être classés soit comme intégrés soit comme spécifiques de la question de la participation des femmes au développement. Il ne semble pas encore exister en la matière de stratégies spécifiques par pays. Si les stratégies par pays et les PIN évoquent de plus en plus dans leurs préambules la question de l'égalité des sexes, 17 pour cent seulement, d'après une enquête portant sur les années 1996 et 1997, contiennent des chapitres ou des propositions de fond visant à améliorer la situation dans ce domaine. Le nouveau marqueur du CAD sur l'égalité homme-femme, y compris la participation des femmes au développement, qui fait partie du nouveau système de marqueurs du CAD, remplacera l'ancien système de classification fondé sur les critères

intégré/spécifique. La Communauté s'efforcera d'accroître progressivement le pourcentage d'activités/interventions qui répondent aux critères du marqueur relatif à l'égalité des sexes.

Le Groupe d'experts sur les questions de genre a été créé pour améliorer la coordination entre l'Union et les Etats membres. Le Secrétariat du Groupe de travail du CAD sur l'égalité homme-femme (précédemment connu sous le nom de Groupe d'experts du CAD sur la participation des femmes au développement) y est présent en tant qu'observateur afin d'assurer le maximum de transparence et d'éviter les doubles emplois. A leur seconde réunion de 1997, les experts ont approuvé, moyennant quelques amendements, une série d'indicateurs proposés par la Commission pour mesurer de façon pratique et concrète l'état d'avancement de la question sur divers plans : politique, planification, effectifs, formation, moyens financiers et procédures relatives aux projets. Toutes les propositions de financement présentées au Comité ALA/MED doivent être accompagnées du formulaire d'évaluation de l'impact des questions de genre établi par la DG IB pour aider les administrateurs, ainsi que les consultants pour les missions sur le terrain, à gérer en nature et en qualité l'intégration des questions de genre et de participation des femmes au développement dans le cycle des projets dont ils ont la charge. Le Groupe pour l'amélioration de la qualité institué en 1997 à la DG VIII s'intéresse entre autres aux questions de genre lorsqu'il examine les propositions financières supérieures à 2 millions d'écus.

Le mandat des négociations post-Lomé avec les pays ACP met l'accent sur l'amélioration de l'égalité entre hommes et femmes, condition indispensable du développement humain. Le manuel communautaire de gestion du cycle des projets sera révisé pour tenir compte des nouvelles lignes directrices du CAD sur l'égalité homme-femme et le renforcement du pouvoir des femmes ainsi que du compendium du CAD sur les concepts relatifs à l'égalité homme-femme. La Communauté (DG VIII et DG IB) établira elle aussi un compendium des principes et des bonnes pratiques de mise en œuvre des stratégies d'égalité homme-femme. Au niveau de l'ALA et du MED, une synthèse est en cours des enseignements apportés par les rapports de terrain, afin d'en dégager un plan d'action pour les cinq années qui viennent, 1999-2003. Les formations dans des matières comme l'analyse financière et les techniques de dialogue politique seront modifiées pour mieux intégrer les questions de genre et seront en partie inspirées des lignes directrices du CAD.

Droits de l'homme et démocratie, bonne gouvernance et Etat de droit

Dans le droit fil de trois résolutions adoptées par le Conseil en 1991, 1992 et 1993, le Traité de Maastricht sur l'Union européenne fixe entre autres objectifs à la politique étrangère et de sécurité commune de développer et consolider la démocratie et l'Etat de droit, ainsi que le respect des droits de l'homme et des libertés fondamentales. Dans le domaine de la coopération pour le développement, cet objectif est réaffirmé dans les articles 5, 224 (m) et 366a de l'accord de Maurice portant révision de la 4e Convention de Lomé, qui ajoute une dimension institutionnelle et politique à la politique de coopération.

La volonté de l'Union de promouvoir les droits de l'homme et la démocratie est également affirmée dans une série de communications de la Commission au Conseil et au Parlement : mai 1995, novembre 1995, mars 1996 et enfin mars 1998, sur la démocratisation, l'Etat de droit, le respect des droits de l'homme et la bonne gouvernance : défis du partenariat entre l'Union européenne et les Etats ACP. Cette dernière communication vise à instaurer avec les pays partenaires un dialogue plus approfondi et plus systématique s'appuyant sur un cadre de référence permettant de mesurer les progrès de la démocratisation et de l'Etat de droit.

La stratégie appliquée dans la poursuite de ces objectifs a évolué depuis le début des années 1990. La première stratégie était fondée sur la demande. Les projets étaient entrepris à la demande des gouvernements ou des acteurs de la société civile et axés essentiellement sur le soutien des consultations électorales ou du renforcement des institutions dans le secteur public (indépendance de la justice, décentralisation locale ou régionale) ou le soutien aux associations locales.

La démarche est maintenant plus pro-active ; elle privilégie les actions positives directes, à l'issue de missions d'identification menées sur le terrain afin de mieux analyser la situation et les priorités. L'éventail des actions possibles comprend des mesures visant à combattre la corruption, à développer les programmes de sensibilisation et d'éducation aux droits de l'homme, des opérations en faveur de groupes vulnérables (en particulier femmes, enfants, victimes de tortures, réfugiés), l'encouragement de la liberté de la presse, des programmes d'assistance juridique.

Un certain nombre d'instruments financiers ont été mis en place à cette fin. Le principal est le poste budgétaire B7-7020 : “aide à la promotion des droits de l'homme et de la démocratie dans les pays en développement, à l'exception de l'Amérique latine et des pays méditerranéens ”. Il existe deux lignes budgétaires respectivement pour l'Amérique latine et les pays méditerranéens (DG IB), une ligne pour le soutien des organisations poursuivant des buts humanitaires et de défense des droits de l'homme, et une autre pour l'aide aux centres de réadaptation des victimes de tortures, et aux organismes offrant une aide concrète aux victimes de violation des droits de l'homme (toutes deux à la DG IA). Des fonds sont également disponibles sur les ressources du FED et sur les fonds de contrepartie générés par divers instruments communautaires. Au total, 526 millions d'ECU ont été dépensés pour la démocratie et les droits de l'homme depuis 1992, dont 312 millions provenant du budget général de la Communauté et le reste, 214 millions, des ressources du FED pour les pays ACP.

Le protocole financier du huitième FED prévoit sur la dotation régionale un crédit incitatif de 80 millions d'ECU pour "l'appui aux mesures de réformes institutionnelles et administratives dans le contexte de la démocratisation et de l'Etat de droit" [article 224 (m)]. En même temps, l'article 366a prévoit que des mesures appropriées seront prises en cas de violations graves et persistantes des droits de l'homme ou d'interruption du processus démocratique. Il comporte une "clause de manquement" et une procédure spéciale de consultation entre les parties, sauf cas d'urgence particulière. Bien que la suspension de la coopération soit une mesure de dernier recours, la Commission l'a appliquée dans plusieurs pays ACP ces dernières années (Nigeria, Soudan, Sierra Leone et Zaïre). Lorsqu'il n'est plus possible de travailler avec un Etat, les financements peuvent être attribués directement à la société civile, comme récemment au Nigeria, où 3 millions d'ECU ont été fournis aux ONG.

Comme dans les autres domaines, les structures communautaires chargées de la démocratie et des droits de l'homme sont compliquées, car les procédures de décision applicables à la mobilisation des ressources varient en fonction des disparités régionales et de la nature de chaque projet. Un comité de coordination composé de représentants de tous les départements qui administrent les divers budgets a été mis en place pour améliorer la cohérence dans ce domaine.

Environnement

Une étude approfondie sur l'intégration des considérations d'environnement dans la politique communautaire de coopération pour le développement a été effectuée pour le compte de l'OCDE/CAD et publiée en juin 1997. Les conclusions de cette étude restent valables et sont reprises à l'encadré 1 ci-après. Toutefois, quelques faits nouveaux intervenus en 1997 et au début de 1998 dans le domaine des activités de la DG VIII relatives au développement et à l'environnement durable méritent d'être mentionnés :

- Etablissement de contrats cadres d'assistance technique pour les études d'impact environnemental, afin de compenser le manque de personnel. Le premier contrat cadre a été conclu par la DG VIII au début de 1997 pour deux ans. Cependant, la demande de prestations a été plus forte que prévue, de sorte qu'au bout de 15 mois il a fallu dégager des moyens financiers supplémentaires. En 1998, un nouvel appel d'offres est lancé avec un cahier des charges élargi.

- Finalisation du rapport d'évaluation du bilan environnemental de la coopération pour le développement, et définition de six mesures prioritaires à prendre par la DG VIII pour améliorer cette performance, à savoir : meilleure intégration des aspects environnementaux dans les programmes par pays et les actions thématiques, formation et renforcement des capacités en matière d'environnement, amélioration du système d'informations de gestion pour les études environnementales au moyen des fiches d'identification de projets, amélioration des comptes rendus, accès plus facile au soutien technique extérieur.

- Intégration des aspects environnementaux, à titre de troisième grand axe horizontal, dans le mandat de négociation du nouvel accord de partenariat pour le développement avec les pays ACP.

- Examen commun en 1998 par les DG RELEX des procédures d'études environnementales afin d'en permettre une meilleure intégration dans le cycle actuel des projets.

- Contribution accrue à l'examen et au développement de politiques sectorielles répondant au principe du développement durable.

- Amélioration de la coordination avec les Etats Membres dans le cadre de groupes d'experts dans les domaines de l'eau, de l'énergie, des études environnementales, de la biodiversité, de la désertification.

Encadré 1. **Etude de cas : Commission européenne**

Questions d'environnement et coopération pour le développement

Conclusions du dernier bilan des activités des pays Membres du CAD en faveur de l'environnement : étude principale

Si la question de l'environnement est évoquée dès 1986/87 dans l'Acte unique, c'est en 1992 seulement qu'elle apparaît comme une priorité dans la base juridique de l'Union. Le niveau des financements consacrés à l'environnement dans la coopération pour le développement s'en ressent : si, entre 1990 et 1995, les engagements ont été assez importants, les versements l'ont été beaucoup moins faute d'engagements avant 1990.

La majeure partie des crédits environnementaux ont été engagés et décaissés au titre du FED VI et du FED VII, ainsi qu'au titre des lignes budgétaires spécialement affectées à l'environnement et aux forêts tropicales. L'intégration de l'environnement dans les projets financés sur les lignes budgétaires spécifiques des régions n'est pas encore terminée. Si l'on peut constater des taux d'engagements relativement élevés, les versements restent relativement faibles. La Commission, comme les autres donneurs, est en effet confrontée à un certain nombre de difficultés pour calculer le montant exact des dépenses environnementales. Il n'existe pas de définition standard de ce qu'est un "projet environnemental" ou la composante environnementale d'un projet intégré développement/ environnement, d'où les disparités des chiffres selon les organismes.

Au niveau des structures chargées de ces questions, le grand défi dans les années qui viennent va être de résoudre les problèmes d'effectifs et de compétences.

En ce qui concerne l'intégration des questions d'environnement dans la formulation des politiques, leur application et leur évaluation, force est de constater que ces questions ne sont que partiellement prises en compte dans les politiques sectorielles et les programmes indicatifs nationaux. Elles sont en revanche totalement intégrées aux programmes indicatifs régionaux, dans lesquels l'environnement est un domaine prioritaire. Par ailleurs, le développement durable est l'un des objectifs et l'un des principes fondamentaux de la coopération UE-ACP pour le développement.

Les principaux outils utilisés pour les études d'impact environnemental sont le Manuel environnemental et la Note d'orientation sur les procédures environnementales. Des mesures ont été prises récemment en réponse aux critiques sur l'absence d'intégration systématique de ces instruments, mais il n'a pas été possible d'en mesurer les effets dans le délai imparti pour la présente étude. Un autre instrument qui peut jouer un rôle majeur dans l'intégration des questions d'environnement est le système de gestion du cycle des projets.

Ce n'est qu'en 1996 qu'a été fait un bilan d'ensemble des objectifs et des activités en matière d'environnement. Il incombe maintenant à la Commission d'en tirer les enseignements au niveau de ses politiques, programmes et projets. Deux instruments paraissent susceptibles de permettre l'intégration des questions d'environnement dans le suivi des projets : le nouveau Formulaire de suivi annuel des projets et le rapport annuel de chaque mission locale.

Enfin, depuis la Conférence des Nations Unies sur l'environnement et le développement (CNUED), plusieurs mesures ont été prises pour intégrer l'environnement et le développement dans la politique communautaire de coopération pour le développement : "L'esprit de Rio et de l'Agenda 21 ont imprimé leur marque sur la coopération de la Communauté européenne au développement".

Rétablissement de la paix et prévention des conflits

Suite à la communication de la Commission en date du 6 mars 1996 sur "L'Union européenne et le problème des conflits africains : le rétablissement de la paix, la prévention des crises et au-delà", la démarche préconisée par la Commission a été confirmée par le Conseil de l'Union européenne dans la position commune et les conclusions du Conseil sur la prévention et le règlement des conflits en Afrique en date du 2 juin 1997 et la résolution sur la cohérence du 5 juin 1997.

La Commission a participé activement au vaste débat international sur les problèmes de la paix et des conflits, auquel elle a fait une contribution remarquée, notamment par ses communications sur les conflits en Afrique et sur les liens nécessaires entre les secours d'urgence, la réhabilitation et le développement, et son apport à l'élaboration des *Lignes directrices du CAD sur les conflits, la paix et la coopération pour le développement* (OCDE, 1997).

En application du principe de responsabilisation des acteurs locaux, la Commission apporte un soutien actif au renforcement des capacités des pays en développement dans les domaines de la construction de la paix, de la prévention, de la gestion et de la résolution des conflits au niveau régional, national et local. Consciente du fait que, pour qu'une politique de rétablissement de la paix et de prévention des conflits soit efficace, il faut s'attaquer très tôt aux causes fondamentales de conflit en utilisant de façon cohérente tous les instruments disponibles, la Commission a entrepris de revoir ses stratégies d'aide dans ce sens. Elle a également commencé à prendre des mesures pour intégrer le volet prévention des conflits dans la conception et l'application de ses programmes de développement. Par ailleurs, les documents relatifs à l'accord de partenariat UE-ACP envisagé (post-Lomé) reprennent les grands principes de la démarche adoptée par la Commission en la matière.

Dans le souci d'accroître ses capacités d'analyse politique et d'identification des causes fondamentales des conflits armés dans les pays et régions concernés, la Commission s'est constitué un réseau d'établissements de recherche, d'ONG et d'experts indépendants qui lui permet d'obtenir rapidement une analyse et des recommandations sur la politique à suivre. Elle a par ailleurs mis en place des programmes de formation à l'intention de son personnel et entrepris d'élaborer un manuel sur le rétablissement de la paix et la prévention des conflits.

Intégration régionale

Etant elle-même une organisation régionale, l'UE est bien placée pour comprendre et aider à l'intégration régionale des pays en développement. Telle qu'elle est définie par la Commission, l'intégration régionale est la mise en place de mesures visant à éliminer les obstacles dressés par les politiques économiques aux mouvements de biens, services et facteurs de production à l'intérieur d'un groupe. Ces mesures comprennent toutes les activités pouvant contribuer à l'instauration d'un marché unique de biens et de services, et vont donc au-delà des aspects purement commerciaux. Elles peuvent notamment porter sur la coordination des politiques macro-économiques ou sectorielles qui influent sur la constitution d'un marché unique, avec tout ce que cela implique sur le plan juridique dans des domaines comme le droit des sociétés ou les normes communes. La coopération régionale est une notion plus large qui couvre tous les efforts faits par des pays voisins pour traiter des questions d'intérêt commun.

Dans sa politique de coopération pour le développement, la Communauté a toujours été en faveur de l'intégration régionale, en tant que moyen pour les pays en développement d'accroître leur compétitivité grâce à des économies d'échelle, à la réduction des coûts de transaction, à

l'encouragement de l'investissement privé étranger, pour ne citer que quelques-uns des avantages d'un élargissement du marché qui peuvent contribuer à instaurer une croissance durable. L'intégration régionale devrait contribuer à faciliter l'insertion progressive et sans heurt des pays en développement dans l'économie mondiale, insertion qui, aux termes de l'article 130u du Traité de Maastricht, est l'un des objectifs de la politique européenne de coopération pour le développement.

L'intégration régionale a enregistré, avec la mise en place de l'ALENA et le lancement de l'Union monétaire européenne, des avancées impressionnantes parmi les pays industrialisés, pendant que la conclusion des négociations d'Uruguay et la création de l'Organisation mondiale du commerce renforçaient le système commercial multilatéral. Les initiatives visant à l'intégration régionale se sont aussi multipliées parmi les pays en développement. Une communication de la Commission et une résolution du Conseil de juin 1995 définissent le cadre de l'action à entreprendre pour améliorer l'efficacité du soutien communautaire à ce type d'initiative.

Les domaines d'action définis comme prioritaires par la résolution sont les suivants :

- renforcement des capacités (avec assistance technique, formation et recherche) en matière d'intégration économique régionale au niveau des institutions régionales et des gouvernements nationaux ;

- assistance au secteur privé afin de faciliter sa restructuration dans le contexte du marché régional et mondial, notamment par des améliorations dans le secteur financier ;

- soutien aux gouvernements qui s'engagent dans l'intégration régionale pour les aider à faire face à la réduction nette provisoire de leurs ressources budgétaires consécutive à l'abaissement des tarifs douaniers (soutien à la balance des paiements ou soutien budgétaire, en complément du soutien à l'ajustement structurel).

En ce qui concerne les pays ACP, le titre XII de la Convention de Lomé est entièrement consacré à la coopération régionale, mais l'article 157 exige que les opérations couvertes par cette rubrique aient l'accord d'un ou plusieurs Etats ACP. Il a été suggéré qu'une stratégie régionale forte ouvrirait davantage de possibilités pour le soutien aux institutions régionales, car elle serait soumise à un contrôle moins étroit de leurs Etats membres.

En Afrique subsaharienne, les avancées ont été lentes, malgré la multiplicité des initiatives de coopération régionale. Le protocole financier de Lomé IV couvrant la période 1995-2000 affectait 1 300 millions d'ECU à la coopération régionale et aux projets régionaux en général. Ce montant comprend 73 millions d'ECU pour le Centre de développement de l'industrie (CDI), 85 pour l'encouragement des échanges régionaux, 4 pour l'Assemblée paritaire et 80 pour le soutien institutionnel. Les projets ont été centrés sur les infrastructures transfrontières, l'éducation et la lutte contre les maladies endémiques du bétail. La Commission a collaboré avec la Coalition mondiale pour l'Afrique à la définition des moyens d'accroître l'efficacité de l'intégration régionale en Afrique. Elle a fourni une coopération ou une aide à un certain nombre d'institutions régionales, à savoir :

- pour l'Afrique orientale et australe et l'Océan indien, la zone économique préférentielle (PTA), récemment transformée en marché commun de l'Afrique orientale et australe (COMESA), la Communauté de développement de l'Afrique australe (SADC), l'Union douanière de l'Afrique australe (SACU) et la Commission de l'Océan indien (COI) ; depuis 1992, l'effort communautaire est centré sur une vaste initiative visant à faciliter

les échanges, les investissements et les paiements au plan régional : l'initiative transfrontalière, qui est coparrainée par la Banque africaine de développement (BAfD), le FMI et la Banque mondiale ;

- pour l'Afrique de l'Ouest et l'Afrique centrale, après la dévaluation du franc CFA, de nouveaux pas ont été franchis en direction de l'intégration régionale, avec le soutien de la Commission, dans le cadre du programme indicatif régional de Lomé IV. La Commission a également soutenu le processus Club du Sahel/Comité permanent inter-Etats de lutte contre la sécheresse dans le Sahel (CILSS).

Dans d'autres régions, la Commission a apporté son soutien à diverses initiatives régionales, à savoir :

- pour l'Amérique latine, le système d'intégration centraméricain (SICA), le marché commun centraméricain, la Communauté andine et le Mercosur ;

- pour la Méditerranée et le Moyen-Orient, le processus de mise en place d'une zone de libre-échange dans le cadre de l'accord de Barcelone ;

- pour l'Asie, l'Association des Nations de l'Asie du Sud-Est (ASEAN).

Coordination de l'aide, stratégies de développement et stratégies par pays

Mécanismes de coordination de l'aide

L'article 130u du Traité de Maastricht dispose que la politique communautaire de coopération au développement est complémentaire de celles qui sont menées par les Etats membres, ce qui confirme tout à la fois l'existence d'une politique communautaire à côté des politiques bilatérales des Etats membres, et la nécessité, pour assurer cette complémentarité, d'améliorer la coordination. L'article 130x ajoute que "la Communauté et les Etats membres coordonnent leurs politiques en matière de coopération au développement et se concertent sur leurs programmes d'aide, y compris dans les organisations internationales et lors des conférences internationales". C'est dans ce cadre juridique que s'inscrit un renforcement de la coordination à trois niveaux : les politiques, les opérations sur le terrain, et les positions prises dans les instances internationales.

La déclaration du Conseil de novembre 1992 sur la politique de coopération au développement à l'horizon 2000 insistait sur la nécessité d'améliorer la coordination dans deux domaines en particulier, à savoir la coordination sectorielle pour l'élaboration et la mise en œuvre des politiques, et la coordination au niveau des pays. Elle soulignait en outre l'importance d'une poursuite de la coopération avec les autres donneurs bilatéraux et multilatéraux et la nécessité de coordonner les positions de la Communauté et de ses Etats membres dans les réunions internationales sur le développement.

Depuis lors, une communication de la Commission de mars 1993, confirmée par le Conseil en mai de la même année, définit les domaines où la coordination s'impose prioritairement. Au départ, il s'agissait des secteurs de la santé, de la sécurité alimentaire et de l'éducation et de la formation, mais s'y sont ajoutées la réduction de la pauvreté et la mise en oeuvre de la politique relative à la participation des femmes au développement. Une autre communication de mai 1993 sur les procédures de coordination a été suivie en décembre de la même année d'une résolution du Conseil appelant en particulier à des contacts réguliers entre les délégations de la Commission et les

représentants des Etats membres sur le terrain, ces contacts étant jugés indispensables pour échanger des informations sur les mesures envisagées ou en cours dans le pays en cause et réaliser une plus grande cohérence.

En octobre 1994 a été décidée une expérience pilote de coordination opérationnelle dans six pays : Bangladesh, Costa Rica, Côte d'Ivoire, Ethiopie, Mozambique et Pérou, afin de tester les modalités d'une coordination renforcée. Cette expérience a eu des résultats variables selon les pays et selon les secteurs dans un même pays. Ils ont néanmoins été jugés suffisamment encourageants pour que le Conseil décide par une résolution de juin 1997 de généraliser les principes d'une coordination renforcée, selon des lignes directrices nouvelles, dans tous les pays en développement avec lesquels l'Union a instauré des relations de coopération. Ces lignes directrices nouvelles ont été adoptées en février 1998 et reposent sur les principes suivants :

- les activités de coordination doivent être adaptées à la situation particulière de chaque pays et de chaque domaine de coopération pour le développement ;

- elles doivent être assurées en étroite coopération avec le pays bénéficiaire, afin de renforcer sa capacité de prendre en charge ses propres stratégies et programmes de développement et d'accroître le rôle moteur du gouvernement dans la coordination générale de l'aide ;

- la coordination communautaire doit être liée aux mécanismes de coordination des autres donneurs au niveau du pays ;

- les activités de coordination doivent assurer une contribution cohérente de la Communauté aux mécanismes de coordination entre donneurs et le respect des grandes orientations de la politique commune adoptée par le Conseil ;

- la coordination communautaire doit s'effectuer de telle façon que la valeur ajoutée soit maximum pour le pays bénéficiaire.

Encadré 2. **Le programme d'aide de la Communauté européenne au Ghana**

Compte rendu de la mission effectuée par le Secrétariat du 6 au 8 juillet 1998

S'ils avaient de quoi faire crier au miracle dans les années 80, dans les années 90 par contre, les résultats obtenus par le Ghana sur le plan économique ont été décevants, en raison surtout des énormes déficits budgétaires enregistrés avant les élections démocratiques de fin 1992 et 1996, qui ont relancé l'inflation, et aussi de la lenteur des réformes dans le secteur parapublic. En outre, depuis le début de 1998, le pays est confronté à une grave crise énergétique, imputable dans une large mesure, non seulement à une sévère sécheresse, mais aussi aux fortes subventions appliquées au prix de l'électricité, lesquelles ont provoqué depuis plusieurs années un accroissement intenable de la demande. Malgré tout, les pouvoirs publics s'emploient sérieusement à remettre l'économie sur les rails, si bien que le Fonds monétaire international (FMI) a accepté, en mars 1998, que le Ghana bénéficie à nouveau de la facilité d'ajustement structurel renforcée, à laquelle ce pays n'avait plus accès depuis 18 mois. Cette décision a ouvert la voie à la reprise de l'aide financière des donneurs, annoncée à la réunion de novembre 1997 du Groupe consultatif, et qui totalisera 1.6 milliard de dollars pour 1998 et 1999.

La coopération entre la Communauté européenne (CE) et le Ghana remonte à 1976. Entre 1993 et 1997, la CE a consenti au Ghana une aide annuelle moyenne de 48 millions d'ECU, ce qui fait d'elle un des principaux donneurs pour ce pays. Sur ce total, les versements effectués dans le cadre des programmes indicatifs nationaux (PIN) n'ont représenté que 12 millions d'ECU en moyenne par an ; ils progressent néanmoins et ont atteint 19.3 millions d'ECU en 1997. Un nouveau PIN a été négocié au titre du 8ème FED (Fonds européen de développement) au premier semestre de 1997 et signé en juin de la même année. Il alloue au Ghana pour 130 millions de dons d'aide-projet sur cinq ans, et 40 millions d'ECU de prêts de la Banque européenne d'investissement (BEI). Conformément à ce que prévoit la Convention de Lomé révisée, 70 pour cent de cette enveloppe (soit 91 millions d'ECU) peuvent être déboursés immédiatement.

Après avoir défini en 1996 les orientations stratégiques de sa coopération avec le Ghana, la Commission européenne a engagé avec ce pays un dialogue sur les mesures à prendre, qui a débouché sur l'adoption du nouveau PIN. Les deux parties sont convenues d'une part que l'objectif global devait être de faire reculer la pauvreté en suscitant une croissance à large assise qui s'alimente ensuite d'elle-même, et d'autre part que l'action serait concentrée sur deux domaines, à savoir les infrastructures de transport (40 à 45 pour cent des fonds prévus dans le cadre du PIN) et le développement rural et les ressources naturelles (35 à 40 pour cent). Dans le secteur des transports, l'accent est mis sur l'amélioration du réseau routier, en particulier dans le sud-ouest du pays. Les activités en faveur du développement rural seront quant à elles ciblées sur les communautés rurales et les petites villes des zones rurales et viseront avant tout à améliorer le niveau de vie de leurs populations. Le reste de l'enveloppe allouée au PIN sera consacré à des interventions en faveur du développement du secteur privé, de la santé et de l'éducation ainsi qu'à des programmes d'amélioration de la gouvernance. A ce dernier égard, le soutien de l'Union européenne (UE) s'est révélé fort utile pour assurer le caractère démocratique des dernières élections présidentielles et législatives en décembre 1996, dont les observateurs internationaux ont reconnu qu'elles avaient été libres et loyales.

La Délégation de la CE à Accra possède un personnel relativement nombreux par rapport à celles qui sont installées dans d'autres pays. Elle compte huit expatriés : cinq conseillers (deux conseillers techniques, deux conseillers en développement rural et un conseiller économique), un expert débutant et un attaché administratif, auxquels s'ajoute le Chef de la Délégation. Cependant, l'éventail des compétences ne correspond pas à celui des projets, de sorte que certains membres de la délégation sont surchargés. D'autre part, certains sous-secteurs comme l'eau, la santé ou les installations portuaires nécessiteraient des missions d'experts de Bruxelles plus longues (2-3 semaines) et lus fréquentes. La Délégation ne demande pas une décentralisation accrue des responsabilités (peut-être parce que cela alourdirait sa charge de travail sans que ses effectifs soient pour autant renforcés), mais il lui semble que la Commission met parfois trop de temps à prendre une décision.

Les autorités ghanéennes se déclarent tout à fait satisfaites de leur coopération avec l'UE, d'autant que l'aide est financée en totalité par des dons (abstraction faite des concours de la BEI) et que son volume s'est maintenu en termes réels. Le National Authorizing Officer (qui appartient au Ministère des finances) considère qu'il y a accord sur le cadre général de l'action à entreprendre et sur la priorité à accorder à la réduction et à l'éradication de la pauvreté selon des modalités conformes à celles prévues dans l'Initiative 20/20. Il juge que l'aide consentie dans les domaines prioritaires a un effet catalyseur dans une région du pays qui a été choisie précisément parce que les infrastructures essentielles y faisaient défaut. Si les procédures de passation des marchés sont jugées pesantes, les Ghanéens participent cependant activement aux appels d'offres et il n'est pas difficile d'obtenir des dérogations aux exigences découlant de la liaison de l'aide.

.../...

Les donneurs présents au Ghana sont assez actifs en matière de coordination de l'aide au développement. Ce pays ne figurait pas parmi les six sélectionnés pour l'exercice pilote de coordination opérationnelle en 1994, mais il a été retenu plus tard parmi les quatre pays pilotes d'Afrique au titre de l'initiative conjointe de la Commission et des Etats Membres en matière de lutte contre la pauvreté. Le partenariat entre le Ghana et les acteurs extérieurs a à certains moments été solide, les deux parties prenant et assumant des engagements précis de stabilisation et de développement. Cependant, il a été mis à mal par deux importants dérapages budgétaires et macro-économiques en 1992 et 1996. Il y a donc beaucoup à faire pour reconstruire une base crédible d'engagements mutuels, et nombre de donneurs ont le sentiment qu'il leur faut parfois aider à compenser les insuffisances de leadership stratégique et de discipline des Ghanéens.

Dans la pratique, sont organisées, toutes les deux semaines, des réunions des Chefs de mission européens auxquelles participe le Chef de la Délégation de la Commission. Tous les mois, a par ailleurs lieu un déjeuner qui regroupe tous les donneurs, y compris les représentants des institutions multilatérales [Banque mondiale, FMI, Programme des Nations Unies pour le développement (PNUD)]. Innovation intéressante, il a été décidé que se tiendraient désormais tous les trimestres des réunions locales du Groupe consultatif, coprésidées par le ministère ghanéen des Finances et la Banque mondiale, avec le même ordre du jour qu'à Paris ; la première de ces réunions a eu lieu en avril 1998. Au niveau sectoriel, les experts des pays intéressés se rencontrent fréquemment, généralement en présence ou sous la présidence des autorités ghanéennes. La coordination fonctionne bien dans deux secteurs, les routes et la santé. Ce dernier, en particulier, fait l'objet d'un programme sectoriel rigoureux. Par contre, dans certains autres domaines comme le développement du secteur privé, l'éducation ou l'énergie, la coordination ne fonctionne pas bien, peut-être parce que les autorités ghanéennes portent moins d'intérêt à ces secteurs ou parce qu'elles ne souhaitent pas risquer de se heurter à un front commun des donneurs sur certaines questions comme l'allégement de la pauvreté.

Dialogue avec le pays hôte

Pour la Commission, l'un des objectifs majeurs de la coordination entre donneurs est de réduire la charge administrative qui pèse sur les pays bénéficiaires, et un autre est d'assurer la complémentarité des activités de coopération de la Communauté et de ses Etats membres dans le cadre d'une stratégie unique élaborée par le pays bénéficiaire lui-même. Il importe donc de veiller à ce que ce dernier intervienne activement dans le processus de coordination entre donneurs, comme on a tenté de le faire dans deux pays pilotes, la Côte d'Ivoire et le Pérou.

Dans un document de travail d'avril 1997, la Commission a appelé à la poursuite et au renforcement des efforts visant à intensifier progressivement la participation des gouvernements aux grandes activités de coordination, en particulier au niveau sectoriel, en instaurant des liens plus étroits avec leurs propres mécanismes de concertation des donneurs. Elle a demandé que les gouvernements soient tenus informés, au niveau des ministères compétents, des objectifs poursuivis et des résultats obtenus par les mécanismes communautaires de coordination sur le plan des politiques sectorielles, de l'engagement des gouvernements et des activités envisagées par les donneurs.

Efficacité de l'aide, évaluation et mesure des performances

Efficacité globale

La mise en place par la Commission d'un système de gestion des projets impliquant l'établissement d'objectifs et d'indicateurs de performances précis ne date que de 1992/93. Il n'y a pas encore eu d'évaluations des programmes élaborés et gérés dans le cadre de ce système, mais il est probable qu'il a eu un effet positif sur la qualité des projets. Toutefois, faute de données d'évaluation sur une certaine période au niveau des projets et des programmes, il est difficile pour le moment de dégager des tendances et de juger de l'évolution des performances obtenues.

La nécessité d'une meilleure information sur l'efficacité des programmes communautaires est l'une des raisons qui a conduit à entreprendre les vastes opérations d'évaluation des programmes ACP, ALA, MED et ECHO. Ces opérations ne sont pas terminées et les conclusions sont donc provisoires, mais il serait bon que d'ores et déjà la Commission et les Etats membres en tirent les enseignements, alors que d'importantes négociations et de profonds changements structurels se préparent. Les évaluations devraient aussi apporter une contribution précieuse à la réflexion sur la question plus générale de la réorganisation des fonctions de relations extérieures de la Commission.

Comme le souligne la Cour des comptes, une standardisation des procédures s'impose. Les systèmes d'information de gestion sont déficients dans certains secteurs de la Commission — c'est ainsi que pour MED et ALA, il n'a pas été possible d'analyser convenablement la coopération technique, faute d'informations. Suite aux observations de la Cour des comptes, le programme MED décentralisé a été gelé, et il ne fait que redémarrer. Les audits financiers et de performances effectués par la Cour des comptes sont pour la Commission, le Parlement et les Etats membres une source d'informations précieuse pour améliorer les programmes communautaires d'aide au développement.

L'efficience et la productivité de la Commission souffrent d'une application trop formaliste des règles et d'un phénomène de microgestion. Il conviendrait de s'attacher davantage aux résultats et à l'application concrète des décisions politiques. C'est aussi ce qui ressort des principales évaluations en cours des programmes communautaires de développement et des audits de performances effectués par la Cour des comptes.

Il est évident que la Commission n'est pas seule responsable de ce système et que les Etats membres ont leur part de responsabilité. Les divers comités auxquels ils participent, notamment celui du FED et ses équivalents, ont un rôle à jouer dans l'amélioration de la qualité des programmes. Pour le moment, ces comités semblent beaucoup trop absorbés par l'approbation des projets pris individuellement, et l'excès de microgestion les empêche de s'intéresser à des orientations plus générales et aux résultats à obtenir. Certaines institutions multilatérales ont mis en place des comités spécialement consacrés à l'efficacité de l'aide, afin de concentrer davantage d'attention sur les résultats. La Commission et les Etats membres pourraient peut-être y songer, à moins qu'il soit possible de modifier les programmes actuels de travail des comités compétents.

Capacité d'évaluation interne

Depuis le dernier examen, tous les programmes de développement ont mis en place des unités d'évaluation ; c'est la DG VIII qui s'est dotée de la capacité et du système de rétroaction les plus développés. On peut donc dire que la capacité d'évaluation a été renforcée depuis le précédent examen de l'aide.

Cette évolution résulte de l'exercice engagé au niveau de l'ensemble de la Commission pour instaurer une gestion saine et efficace pour l'an 2000 (SEM 2000), qui préconise une évaluation systématique de tous les programmes. Comme les directions générales géographiques, l'ECHO a son unité d'évaluation dont les rapports sont à la disposition des Etats membres sur demande.

Une unité d'évaluation a également été créée à la Banque européenne d'investissement en 1996. Jusqu'ici, seuls les projets concernant les pays européens ont fait l'objet de rapports mais, pour les pays en développement, une évaluation est en cours dans le secteur de l'eau. Le rôle de l'unité d'évaluation est de déterminer les retombées des projets. En plus des évaluations, des rapports d'achèvement des projets sont établis six à douze mois après la fin du projet et une synthèse en est

faite tous les deux ans en appliquant un système de notation. Sur le plan des résultats obtenus par rapport aux résultats recherchés, l'analyse de ces rapports fait apparaître un taux élevé de réussite. Cela dit, lors de la conception des projets, l'excès d'optimisme est courant dans la prévision des coûts, des délais et du taux de rentabilité. Il importera, au fur et à mesure que s'accumuleront les évaluations, de comparer les résultats des rapports d'achèvement de projets aux conclusions des évaluations *ex post*. Il serait bon que la Banque envisage de publier les études de synthèse de ces rapports, afin d'informer le public des résultats de ses travaux. Les études d'évaluation *ex-post* sont déjà publiées.

Le transfert à un service commun de certains éléments des directions générales des relations extérieures a permis de regrouper les unités d'évaluation des DG IA, IB et VIII. La Commission espère par cette fusion réaliser des gains de productivité. Comme le souligne par ailleurs le présent rapport, la gestion axée sur les résultats et les capacités d'évaluation ont besoin d'être renforcés. Consacrer un effort plus important à l'évaluation et à la rétroaction, aussi bien à l'intérieur de l'Organisation qu'avec ses partenaires, et une plus large diffusion des enseignements fournis par les évaluations représenteraient un bon investissement pour l'amélioration de la qualité des programmes.

La fusion des unités d'évaluation au sein du Service commun soulève plusieurs questions. Si elle constitue un pas dans la direction préconisée par le dernier examen du CAD, on peut s'interroger sur son point d'implantation dans la structure institutionnelle. Les principes du CAD pour l'évaluation de l'aide au développement récemment réaffirmés insistent sur l'indépendance et l'impartialité de la fonction d'évaluation. Or, il n'est pas évident que la nouvelle structure permette de répondre à ces critères.

La séparation des responsabilités d'évaluation et de rétroaction de l'information soulève une autre question. La prise en compte dans la conception des programmes et l'orientation de l'action des enseignements tirés des évaluations continue d'incomber aux directions générales géographiques, mais il serait bon que l'unité regroupée d'évaluation rende compte au *Comité de Direction* composé des directeurs généraux intéressés et non au chef du Service commun. Le point essentiel est d'avoir une structure qui assure l'indépendance et l'impartialité de la fonction d'évaluation ; l'expérience montre que, dans le cas contraire, sa crédibilité et son impact seront faibles.

D'après une enquête effectuée, à l'occasion du réexamen des principes d'évaluation, auprès des utilisateurs au sein de la Commission, ceux-ci se plaignent de la difficulté et de la lourdeur des évaluations conjointes. Toutefois, il semble que la Commission y fasse souvent participer les institutions partenaires et parfois des consultants locaux. Il serait bon qu'elle poursuive et approfondisse ces pratiques, afin de transférer aux pays partenaires les compétences et les connaissances voulues en matière d'évaluation.

Les systèmes de rétroaction et l'évaluation en tant qu'outil d'apprentissage

Les efforts déployés par la DG VIII pour renforcer la prise en compte des enseignements tirés des évaluations grâce à la création du Groupe pour l'amélioration de la qualité sont importants et remarquables. Ce Groupe rassemble les diverses fonctions — géographiques, formulation des politiques et évaluations, administration et finance. Il examine la conformité des projets et programmes proposés aux grandes orientations fixées et aux enseignements tirés des évaluations. Il s'assure que des indicateurs permettant de mesurer les progrès réalisés ont bien été inclus dans les propositions de projet. Il conviendra de prendre en compte son expérience dans la nouvelle structure d'évaluation.

Les données des évaluations sont disponibles sous diverses formes. En plus des rapports d'évaluation, des notes de synthèse en récapitulent les principales conclusions et recommandations. La DG VIII a établi un dossier des résumés des évaluations, EVINFO, commode à utiliser et facile à mettre à jour. Les informations sont également disponibles sous forme électronique. Toutefois, les responsables opérationnels n'exploitent pas le système électronique autant que l'on pourrait s'y attendre. La base de données contient un résumé de plus de 400 évaluations, soit la quasi-totalité de celles effectuées depuis six ans.

Une possibilité, pour certaines évaluations de grande ampleur, consiste à instaurer des boucles de retour d'informations intérimaires. C'est ce qui a été fait pour les principales évaluations en cours de l'aide communautaire ; le Conseil est ainsi tenu informé du déroulement et des résultats provisoires.

Le service d'évaluation de la DG VIII a participé au réexamen par le CAD des principes d'évaluation et notamment à la phase d'auto-évaluation et à l'enquête indépendante auprès des utilisateurs, et il faut l'en féliciter. Les fonctions d'évaluation ne sauraient échapper à l'examen critique et cette enquête auprès des utilisateurs des évaluations a été la première du genre au sein de la Commission ; les autres unités d'évaluation n'y ont pas participé. Globalement, pour les usagers, la qualité des évaluations est variable. Dans certains cas, comme le secteur des transports, elle a été jugée d'excellente qualité et de grande utilité, car les enseignements qui en ont été tirés ont permis ensuite d'établir des lignes directrices pour l'action dans ce secteur.

Suite aux résultats de l'auto-évaluation et de l'enquête auprès des utilisateurs, la Commission indique que le service central d'évaluation prévoit de laisser aux services opérationnels la charge des évaluations à mi-parcours et à l'achèvement des projets, afin de se concentrer sur les problèmes particuliers et les évaluations thématiques et sectorielles. Les synthèses produites seront plus concises et plus concrètes, comme l'ont demandé de nombreux utilisateurs. La série des EVINFO sera mise sur le site Internet de la Commission et reliée au site du répertoire des évaluations du CAD. Ce sont là des mesures qui seront fort utiles.

Information du public

A l'occasion de l'examen de l'aide communautaire par le CAD en novembre 1991, le rapport du Secrétariat reprenait une déclaration de l'Independent Group on British Aid (IGBA) selon laquelle "... les informations relatives à l'aide européenne sont extraordinairement difficiles à trouver ; elles sont dispersées à travers la Commission, généralement périmées et très peu précises". Compte tenu de la fragmentation précédemment évoquée du système de gestion de l'aide communautaire, l'information du public par les services compétents des diverses DG RELEX et de l'ECHO, qui tous participent à la coopération pour le développement, se heurte à des difficultés structurelles. Des progrès ont été réalisés depuis 1991, mais il faudrait poursuivre dans cette voie.

Il n'existe en effet à la Commission aucun point central où l'on puisse s'adresser pour obtenir des informations sur le programme communautaire de coopération pour le développement. Comme c'est le cas dans d'autres domaines, chaque DG comme l'ECHO possède son propre programme et sa propre unité d'information du public. C'est là un autre exemple de double emploi et de ce que coûte à la Commission la fragmentation de son système de gestion. Dans le cas particulier, il est difficile à la Communauté de faire passer ses messages auprès du public et difficile au public d'y avoir accès.

C'est la DG VIII qui possède le service d'information du public le plus développé de la Commission pour les questions de coopération au développement. Doté d'un effectif de six personnes et d'un

budget d’environ 2 millions d’écus, il édite un bimensuel, le Courrier ACP-CE et de nombreuses autres publications, et tient une bibliothèque, une salle de documentation et un site Internet (http://europa.eu.int/comm/dg08). Il gère en outre un programme de sensibilisation du public européen aux questions de développement en général. Dans le cadre de ce programme (dont le montant s’élève à environ l million d’écus), il finance des productions de télévision et de nombreuses initiatives au niveau local. Les autres DG et l’ECHO ont aussi leurs services d’information. L’ECHO publie un bulletin bimensuel (ECHO News) et, grâce à son message humanitaire, qui est plus facile à faire passer dans l’opinion que celui du développement à long terme, il a pu donner une publicité favorable à ses activités. Des activités complémentaires d’information et de sensibilisation sont menées dans le cadre du programme ONG, qui y affecte 10 pour cent des crédits disponibles.

Le sondage le plus récent a été effectué pour la DG VIII dans le cadre de l'Eurobaromètre n° 46.0. Ce sondage a suivi la publication du *Livre vert sur les relations entre l'Union européenne et les pays ACP à l'aube du XXIe siècle* et a été largement diffusé et évoqué dans les instances nationales et internationales ainsi que dans les médias. Il a confirmé qu'il existait un déficit d'information des citoyens de l'Europe concernant l'aide au développement. Cependant, une grande majorité d'entre eux (83 pour cent) sont d'accord pour une augmentation des crédits communautaires pour l'aide au développement, tandis que 67 pour cent estiment que le budget national doit être augmenté. La majorité, 69 pour cent, pense que l'Afrique doit être le principal bénéficiaire de l'aide européenne. Un précédent Eurobaromètre, 44.1 (avril 1996), indiquait que l'aide aux pays en développement était perçue par les citoyens européens comme l'un des problèmes les plus préoccupants et que presque 70 pour cent estimaient que les Etats membres de l'Union devaient agir ensemble pour aider les populations des pays pauvres en Asie, en Afrique et en Amérique du Sud.

CHAPITRE 2

GESTION DE L'AIDE

Le système de gestion de l'aide : organisation, fonctionnement et effectif

L'organisation et les institutions chargées de l'aide

L'organe administratif central de gestion de l'aide est la Commission européenne. Elle établit des projets de décision qu'elle soumet au Conseil des ministres de l'Union et au Parlement européen et se charge d'en assurer la mise en œuvre après leur adoption par le Conseil. La Commission comprend vingt commissaires nommés par les Etats membres. Sur accord mutuel des Membres de la Commission, chaque commissaire reçoit un "portefeuille" couvrant un ou plusieurs domaines de l'administration ou de la politique communautaire (voir tableau 1).

Comme le montre l'organigramme 1, cinq commissaires ont actuellement un portefeuille directement lié à la gestion de l'APD. Ce sont :

- les relations avec les Etats ACP et les pays et territoires d'outre-mer (PTOM), avec la Convention de Lomé ;
- les relations avec les pays en développement d'Asie, d'Amérique latine et du bassin méditerranéen ;
- les relations avec certains autres pays en développement (dont la Chine) ;
- les relations avec les pays d'Europe centrale et orientale (PECO), les nouveaux Etats indépendants de l'ex-Union soviétique (NEI), avec les programmes Phare et Tacis ;
- l'aide humanitaire et l'aide d'urgence.

En dehors du dernier, chacun de ces portefeuilles couvre une seule direction.

- La direction générale du développement (DG VIII) s'occupe de la coopération avec les Etats ACP et de la Convention de Lomé, de l'aide alimentaire en faveur du développement et de l'évaluation des programmes en faveur des pays en développement non associés (mais non de l'aide humanitaire, des programmes Phare ou Tacis et de la BEI) (voir organigrammes 2 et 3). La DG VIII entretient des contacts avec le Secrétariat du groupe ACP, qui a son siège à Bruxelles et qui représente les 71 Etats ACP dans leurs négociations collectives avec la Communauté.

- Les relations avec les pays en développement d'Asie (abstraction faite de la Chine, de la Corée du Sud, de Hong-Kong et du Taipei chinois), d'Amérique latine et du bassin méditerranéen relèvent de la DG IB (voir organigramme 4).

- Les relations avec la Chine, la Corée du Sud, Hong-Kong et le Taipei chinois relèvent de la DG I, et sont placées sous la responsabilité d'un commissaire différent.

- La DG IA est chargée des relations avec les PECO et les NEI.

Tableau 1. **Organisation de la coopération pour le développement au sein de la Commission**

Direction générale du développement - DG VIII	• Coopération avec les pays ACP Aide du budget de l'Union au profit de l'ensemble des pays en développement (par exemple cofinancement pour les ONG, aide alimentaire non urgente)
Direction générale des relations extérieures - DG IA	• Coopération avec les PECO et NEI, la Mongolie, La Turquie, Chypre et divers pays d'Europe méridionale • Gestion au nom de l'UE des programmes Phare (destiné aux PECO) et Tacis (assistance technique à la CEI)
Direction générale des relations extérieures - DG IB	Coopération avec les pays en développement de la Méditerranée Sud, du Moyen-Orient, d'Amérique latine et la plupart des pays d'Asie
Direction générale des relations extérieures - DG I	• Relations extérieures avec les pays en développement d'Extrême-Orient • Négociations internationales, par exemple GATT
Office humanitaire de la Communauté européenne	Gestion de l'aide humanitaire de l'Union et coordination avec celles des Etats membres

L'Office humanitaire de la Communauté européenne (ECHO) est un organe de la Commission distinct qui se charge de la gestion de l'aide humanitaire et de l'aide d'urgence. Il relève d'un commissaire qui est par ailleurs chargé de la pêche et de la protection des consommateurs.

La Banque européenne d'investissement (BEI), qui a son siège au Luxembourg, limitait au départ ses activités aux Etats membres, mais depuis 1963, elles se sont progressivement étendues aux pays ACP, aux pays méditerranéens, aux PECO et enfin, en 1993, aux pays de l'ALA. Elles sont examinées plus loin.

La Cour des comptes de la Communauté européenne, elle aussi installée au Luxembourg, est pour sa part chargée de surveiller les finances de la Communauté et signale les aspects de la gestion qui ont besoin d'être améliorés. Elle comporte 15 membres, un par Etat membre, et emploie 400 personnes.

Elle exerce ses fonctions de contrôle et d'avis de façon autonome et indépendante. Sa mission principale est de veiller à ce que les opérations de recettes et de dépenses respectent toutes les dispositions légales découlant des principes budgétaires et comptables de la Communauté. Elle publie un rapport annuel qui est une mine d'informations, ainsi que des rapports sur des sujets particuliers, et peut aussi formuler des avis sur des questions particulières soulevées par d'autres institutions de l'Union. Les rapports publiés par la Cour font toujours état de la réponse de l'institution examinée, qui rend compte des mesures prises pour améliorer la qualité de la gestion.

La Cour des comptes contrôle également les activités menées à l'extérieur de l'Union européenne. Depuis le dernier examen, elle a publié plusieurs rapports sur la coopération pour le développement, y compris l'aide humanitaire et l'assistance aux PECO et NEI. Elle y a abordé un certain nombre de questions soulevées par le dernier examen du CAD : stratégies par pays, moyens en personnel, évaluation et retour de l'information, coordination interne, pouvoirs et moyens en personnel des missions locales, efficience de l'aide humanitaire et efficacité du programme Phare.

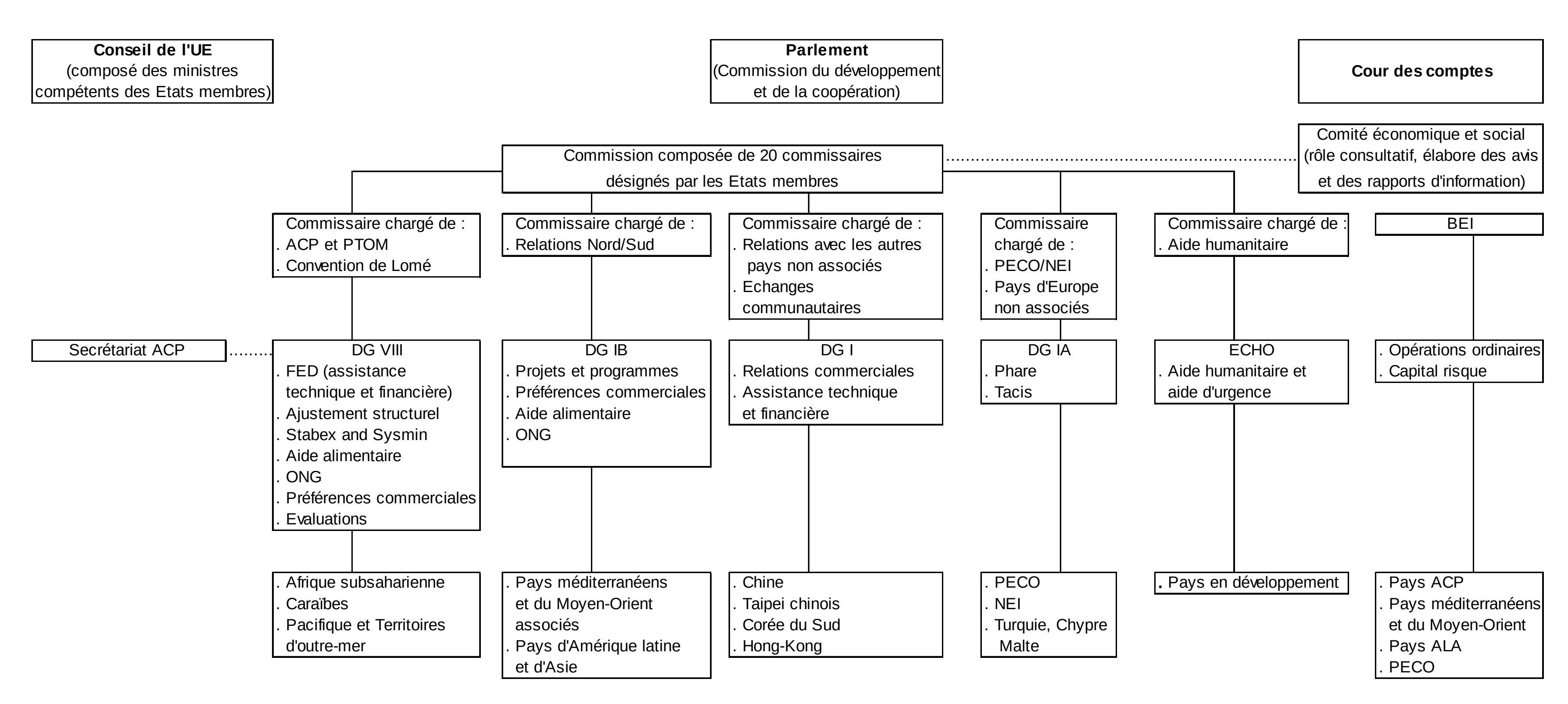
Fonctionnement du système

Les structures de la Commission en charge de la coopération pour le développement sont complexes. Articulées autour d'entités géographiques, elles comptent cinq commissaires, quatre DG et ECHO, avec chacun des unités ou des agents chargés des questions recoupant plusieurs domaines (participation des femmes au développement, environnement, évaluation). Comme le soulignait le rapport du précédent examen, il n'y a pas une entité ou une personnalité unique qui assume la responsabilité globale de la coordination des activités communautaires de coopération pour le développement en dessous du niveau des commissaires. Bien qu'il existe dans chaque domaine de la politique de développement divers documents d'orientation, communications, conclusions, résolutions, règlements, directives constituant des éléments de coordination, le système de gestion de l'aide se ressent de la fragmentation des structures.

La nécessité d'envisager des problèmes nouveaux ou de nouvelles méthodes d'acheminement de l'aide (comme la coopération décentralisée) a entraîné la prolifération des postes budgétaires et des réglementations *ad hoc* approuvés par le Parlement. Du fait de la difficulté d'intégrer certains aspects à l'action d'ensemble ou de mesurer l'impact de cette intégration, cette attitude louable par ailleurs a entraîné la prolifération générale de petits projets ponctuels. Or, les projets de faible ampleur peuvent demander un effort de gestion aussi important, voire plus, que les projets plus larges qui, eux, justifient le coût de leur gestion en interne ou de leur suivi par des consultants. La prolifération des petits projets a pour effet de surcharger encore le personnel aussi bien à Bruxelles qu'au niveau des missions locales.

Le processus de décision est centralisé, et soumis à des procédures, des contrôles financiers et des directives de passation des marchés très stricts. L'approbation des grandes orientations, des stratégies régionales et par pays, des projets individuels et des marchés est centralisée au siège. Des comités composés de représentants de la Commission et des Etats membres approuvent le financement de chaque projet dans toutes les régions. Les missions locales suivent l'exécution sur le terrain des projets et programmes, mais ont peu de pouvoirs d'approbation. Comparativement, le système communautaire semble concentrer plus de pouvoirs au siège et déléguer relativement peu aux missions locales.

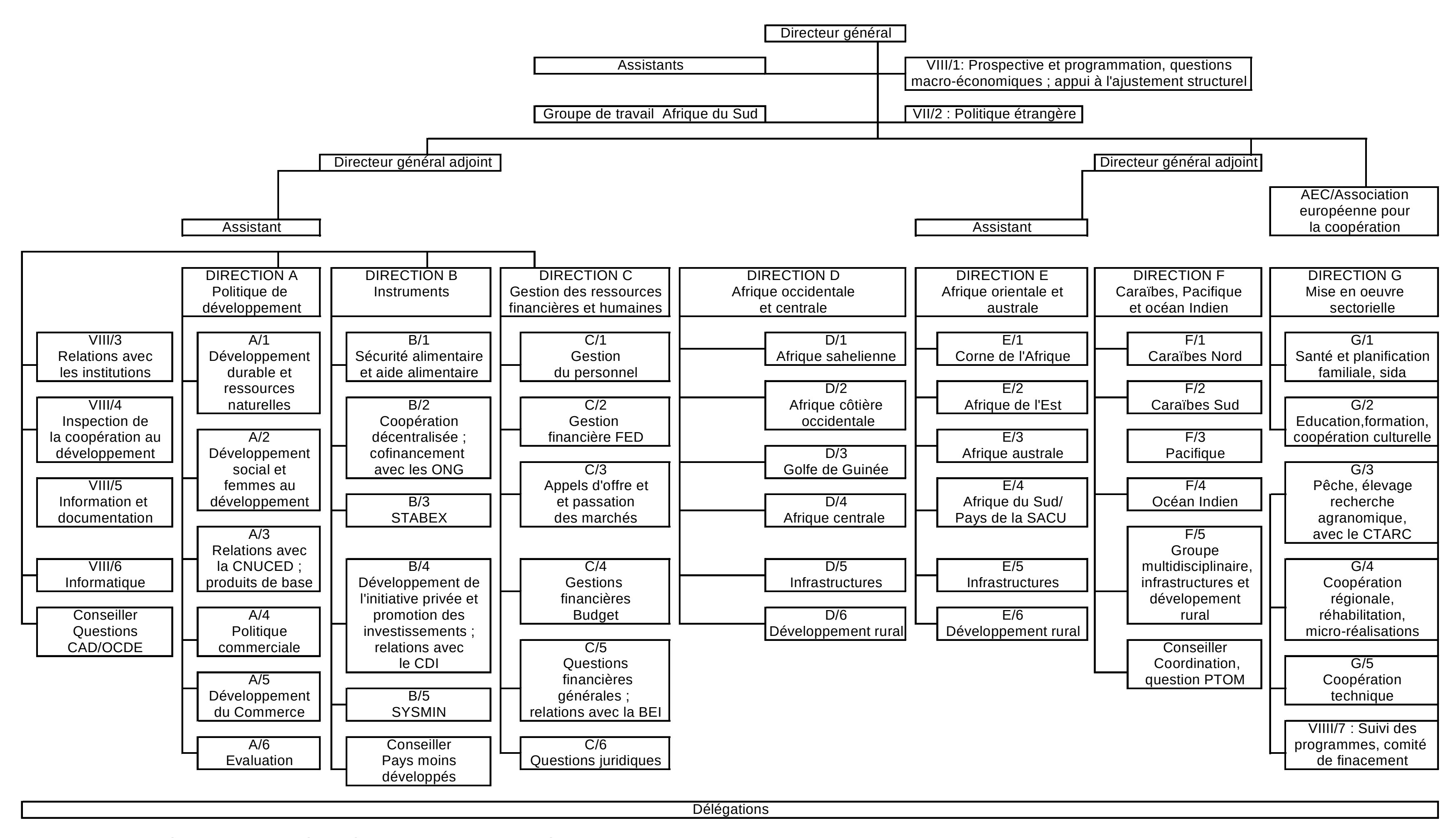
Organigramme 1. **Acteurs de l'effort d'aide de la Communauté européenne**



Pour les questions de cohérence
DG VI : Agriculture
DG X : Environnement
DG XII : Science, recherche et développement
DG XIV : Pêcheries

Source : OCDE.

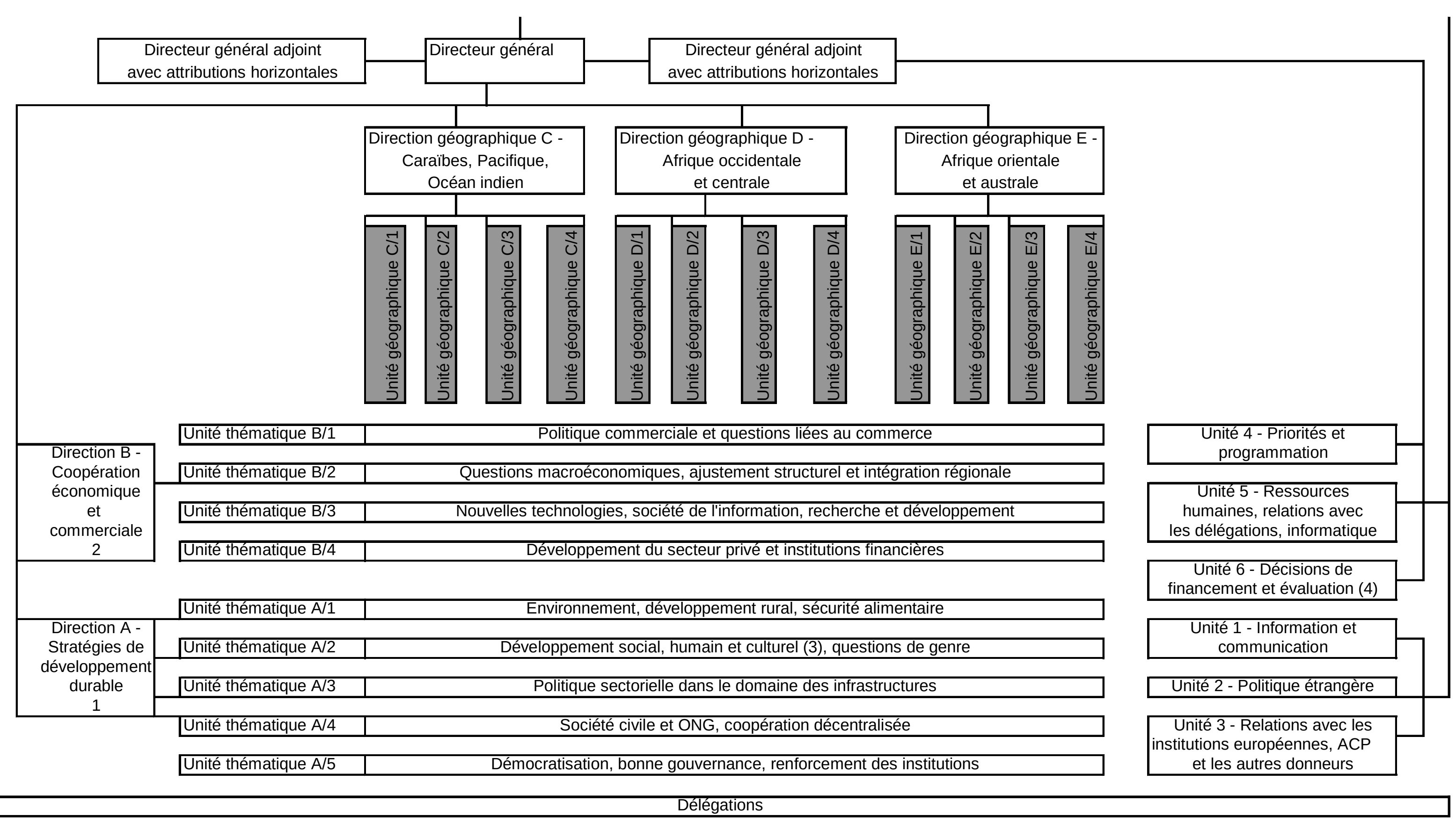
Organigramme 2. **Direction générale - développement - DGVIII**



1) Directeur spécialement chargé de l'éradication de la pauvreté.
2) Directeur spécialement chargé de l'intégration des pays ACP dans l'économie mondiale.
3) Y compris le microcrédit et les initiatives intégrées de développement local.
4) Identification, examen préalable, décision, évaluation, interface avec le Service commun.

Source : CE.

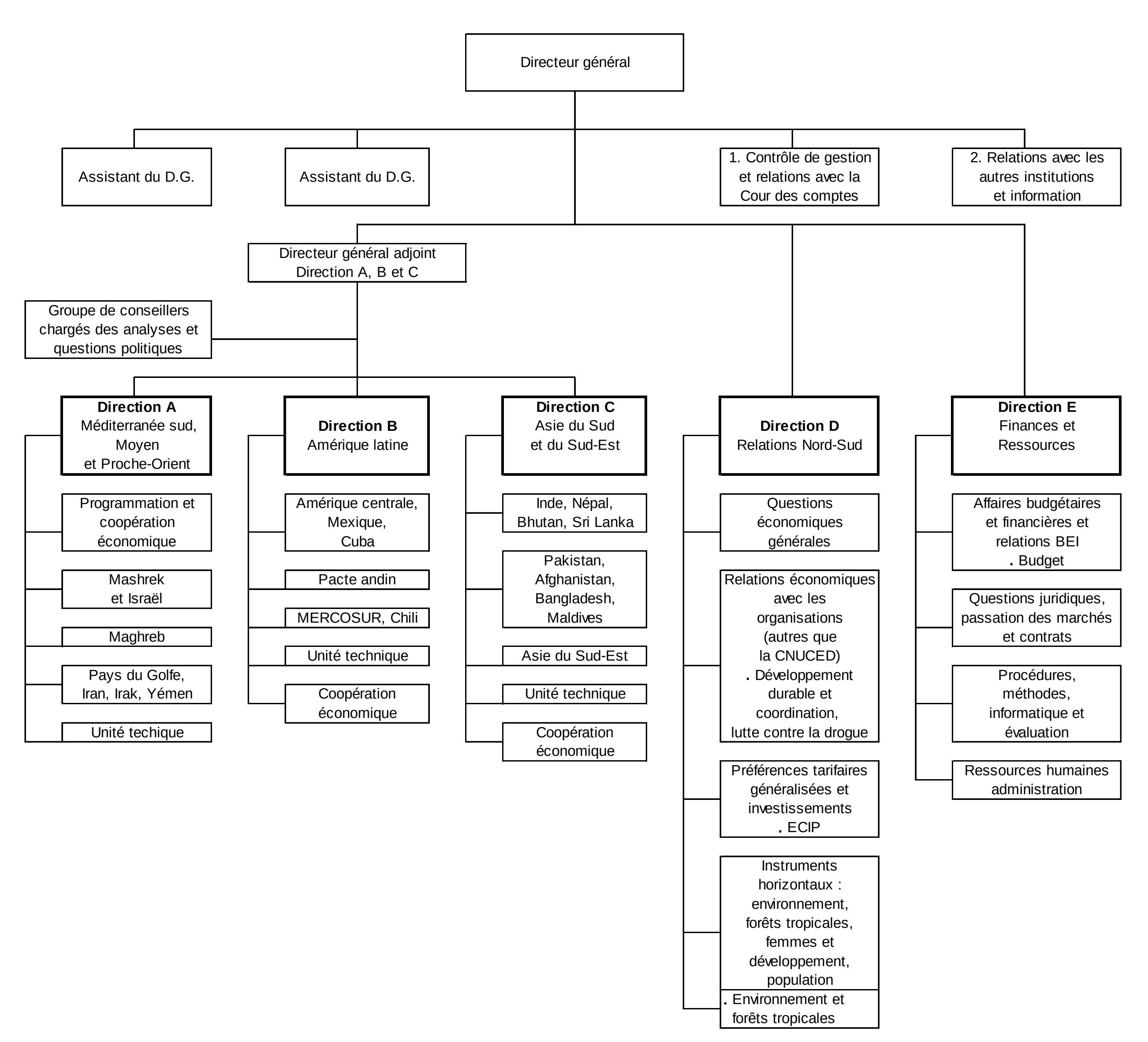
Organigramme 3. **Direction générale - développement - DGVIII (aspects de coordination)**



1) Directeur spécialement chargé de l'éradication de la pauvreté.
2) Directeur spécialement chargé de l'intégration des pays ACP dans l'économie mondiale.
3) Y compris le microcrédit et les initiatives intégrées de développement local.
4) Identification, examen préalable, décision, évaluation, interface avec le Service commun.

Source : CE.

Organigramme 4. **DG IB - Relations extérieures : Méditerranée du Sud, Moyen et Proche-Orient, Amérique latine, Asie du Sud et du Sud-Est et coopération Nord-Sud**



Source : OCDE.

Le système de gestion de l'aide a eu de plus en plus tendance à se relâcher, comme en témoigne le montant des crédits non engagés et des crédits non décaissés : en décembre 1996, les crédits engagés mais non décaissés atteignaient 11.6 milliards d'ECU, dont 1.3 milliard d'engagements datant d'avant 1992. Pour la seule DG VIII, à fin juillet 1998, au niveau de la trésorerie, aucun fonds n'avait encore été prélevé auprès des pays membres sur le septième FED ouvert en 1990, alors que 85 pour cent de son montant avait été engagé et plus de la moitié décaissée.

Effectifs

En mai 1997, la DG VIII employait 620 agents (toutes catégories confondues), soit une augmentation de 5.6 pour cent par rapport à janvier 1995. Elle possédait en outre 281 représentants répartis dans les 71 pays ACP. Le personnel de la DG IB, comme celui de la DG VIII, compte des agents permanents et des consultants (sous contrat), soit 433 personnes au total, plus 147 représentants répartis dans 25 pays. L'ECHO, enfin, est fort de 115 agents et environ 70 consultants temporaires à travers le monde (voir tableau 2 ci-dessous).

Tableau 2. **Effectif employé par l'Union européenne dans le domaine du développement (a)**

	Siège		**Délégations**		**Total**		**Variation en %**
	1995	**1997**	**1995**	**1997**	**1995**	**1997**	
DG VIII	587	620	286	281	873	901	3.2
DG I	370	512	54	88	424	600	41.5
DG IA	n.a.	808	n.a.	145	n.a.	953	n.a.
DG IB	n.a.	433	n.a.	147	n.a.	580	n.a.
ECHO	96	115	50 (b)	70 (b)	146	185	26.7
Total	n.a.	2 488	n.a.	661	n.a.	3 219	n.a.

a) Les chiffres de ce tableau ne comprennent pas le nombre d'années-personnes de la BEI (selon les estimations, 15 années-personnes environ pour les activités concernant l'APD) ni le nombre d'années.personnes utilisé par les Commissaires, les agents qu'ils emploient pour le Conseil et le personnel de ce dernier.

b) Contractuels travaillant dans les pays en développement.

Source : UE.

Le total des effectifs consacrés aux activités de coopération pour le développement s'établit ainsi à environ 3 219 personnes, soit un peu plus qu'il y a trois ans, où le Secrétariat avait estimé que les effectifs de la coopération pour le développement à la Commission restaient insuffisants (en 1995, on ne disposait pas de chiffres précis pour la DG IA et la DG IB).

Depuis 1990, le programme d'aide a doublé et l'effectif s'est accru de 50 pour cent. En 1997, l'aide communautaire aux pays non membres s'est élevée au total à près de 7 milliards d'ECU (plus 2 à 3 milliards en prêts et garanties). Si l'on ne considère que la DG VIII et la DG IB, on compte 1 053 agents pour gérer 3.5 milliards d'ECU. Par ailleurs, d'un point de vue qualitatif, pour ce qui concerne les aspects sociaux, la participation des femmes au développement, la population,

l'environnement et plus généralement les questions sectorielles ou celles qui recouvrent plusieurs domaines, il y a insuffisance de spécialistes. Il semble en outre y avoir un déficit de personnel dans les missions locales, dont les effectifs ont non seulement besoin d'être renforcés mais aussi formés de façon à pouvoir jouer un rôle plus actif de coordination dans le pays hôte. Cette formation est particulièrement nécessaire pour les chefs de mission.

La Commission a réagi en faisant de plus en plus appel à des consultants externes pour la conception et l'exécution des projets et programmes, pour la programmation par pays ou pour l'élaboration des stratégies par pays. Cette manière de faire face au problème de ressources humaines est plus facile à appliquer dans les DG autres que la DG VIII. En effet, dans le cadre du FED, le programme est géré conjointement par la Commission et par les pays bénéficiaires, de sorte que la DG VIII ne peut pas externaliser ces fonctions aussi facilement que les autres DG. Ces dernières, en fait, ont été autorisées à utiliser 2.5 à 3 pour cent de leurs lignes budgétaires pour payer ce type de frais administratifs.

Avec l'aide de consultants, la DG IB a commencé à élaborer pour les pays ALA-MED des stratégies par pays qui étaient quasiment inexistantes depuis de longues années. Cette solution peut toutefois difficilement être considérée comme satisfaisante, car elle aboutit à des programmes variables d'un pays à l'autre, et moins bien intégrés ou moins cohérents d'un point de vue stratégique avec les autres instruments ou programmes communautaires que ce ne pourrait être le cas si c'était des agents de la Commission qui s'en chargeaient. Il ne semble pas opportun d'externaliser ce type d'activité de conception, car cela ne permet ni d'exploiter l'expertise interne relative aux pays partenaires ni d'assurer la continuité. D'autre part, cette méthode qui consiste à externaliser diverses tâches parce que l'on ne dispose pas d'effectifs suffisants pour assurer de façon régulière l'acheminement de l'aide communautaire se traduit par une augmentation des coûts, du fait que les consultants sont plus chers que les agents permanents.

La Commission compte 128 représentations à l'étranger. La plupart sont des délégations, les plus restreintes sont des bureaux. La dotation en personnel constitue un service extérieur unifié qui compte 600 expatriés et 1 950 agents recrutés localement, gérés par la DG-IA pour le compte de l'ensemble des DG des relations extérieures. Le coût annuel de ce réseau est de 203 millions d'ECU, payés sur le budget communautaire, ce qui représente moins de 3 pour cent de l'aide extérieure de la Communauté. C'est un pourcentage relativement faible par rapport à la normale — ce qui correspond à la nette insuffisance constatée de ressources humaines sur le terrain, surtout compte tenu de la nécessité de déconcentrer davantage.

La Commission s'efforce de faire face à ce problème en recrutant davantage de personnel local (en moyenne cinq à six fois moins cher que les expatriés), y compris des cadres supérieurs ayant une formation et des compétences poussées. Pour des raisons historiques, les effectifs sont comparativement plus nombreux dans les pays ACP, ce qui explique le déclassement en cours de dix délégations, ramenées au niveau de bureaux comptant un seul expatrié. En 1998, 23 expatriés seront retirés des Etats ACP et redéployés dans d'autres régions, suivis de 60 autres dans un avenir prochain.

La durée moyenne des affectations à l'étranger est de quatre ans, avec retour obligatoire à Bruxelles au bout de deux affectations. A partir d'avril 2000, il y aura obligation pour tous les cadres des DG des relations extérieures d'être détachés à l'étranger, initiative qui devrait être extrêmement productive.

Mesures prises pour renforcer la gestion de l'aide

Dans le but principalement de faire face au problème d'insuffisance d'effectifs, une solution radicale consistant à créer une agence d'aide distincte de la Commission et ayant la marge de manœuvre voulue pour recruter le personnel avait été envisagée ces dernières années. Cette idée a toutefois rencontré des résistances et, après les travaux préparatoires effectués par des représentants de toutes les DG RELEX en coopération avec la DG IX, la DG XIX et le Secrétariat général, la Commission a décidé en octobre 1997 de créer au contraire un service commun pour gérer l'aide de l'Union aux pays non membres.

Ce service a pour objectif de simplifier et de rationaliser la gestion de l'aide communautaire, de rendre les pratiques plus cohérentes, et les relations avec les opérateurs économiques plus transparentes, de générer des économies d'échelle et de "rendre compte du caractère hautement politique des programmes d'aide communautaire .... et de leurs exigences particulières en matière de gestion incluant notamment la mesure dans laquelle l'administration est confiée aux autorités nationales des pays bénéficiaires". Le Service commun assurera ces tâches pour les quatre DG en charge de l'aide communautaire : I, IA, IB, VIII et ECHO, mais pour ce dernier elles seront limitées aux aspects administratifs et financiers de la gestion du personnel chargé des projets sur le terrain.

La définition des stratégies et des grandes orientations continuera d'incomber aux DG des relations extérieures en charge des zones géographiques en cause. Toutes les tâches d'exécution seront transférées au Service commun. Ainsi, les activités de programmation continueront de relever des DG, ainsi que le mandat global, les décisions autorisant l'engagement de crédits et la signature des accords de financement. Les DG géographiques conserveront la responsabilité politique et celle de la représentation à l'extérieur.

Le Service commun sera *chef de file* pour toutes les phases d'exécution, depuis la préparation des mandats "spécifiques", c'est-à-dire techniques, jusqu'aux paiements finals et à la clôture financière des projets, autrement dit l'ensemble des tâches relatives aux appels d'offre, à la signature des contrats et au suivi de leur exécution et de leur achèvement, jusqu'à l'évaluation, qui se fera selon des méthodes et des normes standards.

Le Service commun commencera à fonctionner avant la fin de 1998, avec des effectifs fournis par les DG des relations extérieures selon le tableau 3 (voir aussi l'organigramme 5).

Tableau 3. **Effectif employé par l'UE dans le domaine du développement avant et après la création du Service commun**

	DG I	DG IA	DG IB	DG VIII	ECHO	Total
Personnel existant	512	808	433	620	115	2 488
Personnel après la création du SC	503	563	286	408	115	1 875
Différence	9	245	147	212	0	613

Source : Chiffres fournis par la Commission.

Le chef du service aura les pouvoirs d'un directeur général. Il gérera le Service commun sous l'autorité d'un comité de gestion composé de lui-même et des directeurs généraux des DG I, IA, IB, VIII, et du directeur de l'ECHO à titre d'observateur.

L'initiative SEM 2000 vise entre autres à déconcentrer les activités d'exécution. Telle qu'on l'entend à la Communauté, la "décentralisation" est la délégation de pouvoirs aux pays bénéficiaires et la "déconcentration" la délégation de pouvoirs du siège aux missions locales. Dans certains programmes, comme Phare et le FED, une grande opération de décentralisation/déconcentration de l'exécution est en cours. Pour le FED, en particulier, il s'agit de déléguer aux chefs de missions les responsabilités d'autorisation de paiement et de tenue de comptes. Il pourrait être en effet intéressant de déconcentrer les contrôles financiers et l'idée de détacher des contrôleurs financiers auprès des missions locales mérite d'être examinée.

La création du Service commun signifie que le cycle des projets sera fragmenté entre les DG et le Service commun lui-même. Il sera donc indispensable d'assurer, comme c'est prévu, une bonne circulation de l'information entre les DG géographiques et le Service commun, avec concertation systématique entre le "*chef de file*" et le service associé, et des procédures de consultation formelles chaque fois que ce dernier doit donner son accord express.

Cette importante réforme institutionnelle paraît globalement positive, bien qu'elle ne suffise probablement pas à résoudre le problème d'insuffisance d'effectifs, malgré quelques économies d'échelle. Ce pourrait être une bonne solution intérimaire. Une vaste opération de réexamen général de toutes les fonctions de la Commission a été entreprise en mars 1998 en vue d'organiser "la Commission de demain". Il doit se terminer à la fin de 1998 et sera suivi de propositions vers le milieu de l'année 1999 pour application en 2000 au moment de la mise en place de la nouvelle Commission.

Opérations d'aide humanitaire internationales et secours d'urgence

L'Office humanitaire de la Communauté européenne (ECHO) a été créé en 1992 dans le but d'améliorer l'efficacité et la visibilité de la fourniture d'aide d'urgence aux victimes de conflits et de catastrophes naturelles à l'échelle mondiale et de coordonner toutes les ressources à la disposition de la Commission. On se bornera ici à décrire son organisation et sa gestion, et le programme d'aide humanitaire et d'aide d'urgence sera examiné au chapitre 4.

L'ECHO est un département autonome de la Commission qui relève directement d'un commissaire chargé par ailleurs de la pêche et de la protection des consommateurs. Il comporte trois unités géographiques correspondant chacune à une DG : la DG VIII, la DG IA et la DG IB, et la coordination avec ces DG est assurée par des groupes de liaison spéciaux. Un comité de l'aide

humanitaire composé de représentants des Etats membres et d'un représentant de la Commission, créé par le Conseil en juin 1996, se réunit une fois par mois ; tous les projets d'un montant supérieur à 10 millions d'ECU doivent être approuvés par une majorité qualifiée des Etats membres.

Ces projets sont très divers : aide humanitaire générale pour les populations victimes de guerres civiles prolongées ; aide humanitaire d'urgence, financement de la gestion des premiers secours aux victimes de catastrophes naturelles ou de guerres civiles ; aide alimentaire d'urgence aux populations menacées de famine à la suite de catastrophes naturelles ou de guerres civiles ; aide aux réfugiés ou personnes déplacées, que ce soit dans le pays ou la région où ils trouvent refuge, ou pour les aider à se réinstaller lorsqu'ils retournent chez eux ; préparation aux situations de catastrophe, à savoir alerte précoce et financement de la prévention des catastrophes dans les pays à haut risque.

Ce dernier type d'action a fait l'objet d'une attention particulière ces dernières années ; en effet, un certain nombre de catastrophes sont “prévisibles”, en particulier les catastrophes naturelles précipitées ou aggravées par l'action de l'homme ou les conflits violents résultant de problèmes locaux économiques et sociaux d'ordre structurel. Un programme de préparation aux catastrophes, DIPECHO, applique une politique régionale pro-active axée dans un premier temps sur les Caraïbes, l'Amérique centrale, l'Asie du Sud-Est et le Bangladesh. La phase préparatoire s'achèvera en 1998, ce qui permettra de présenter aux Etats membres, puis d'appliquer, des cadres de politique et des plans d'action pour les quatre régions.

Assurer dans la continuité la transition entre la phase de secours et la phase de reconstruction et de développement est désormais une des grandes priorités de la Commission, comme elle l'a affirmé dans une communication d'avril 1996, considérant qu'il est extrêmement important, au-delà de la nécessité immédiate de sauver des vies, de penser à assurer la continuité avec un processus de développement à long terme, ce qui signifie que dans l'idéal les opérations de secours devraient être immédiatement suivies et même si possible accompagnées de programmes de reconstruction.

L'ECHO comporte un effectif de 115 agents à Bruxelles et 70 correspondants sur le terrain dans les zones sinistrées. Ces derniers ne sont pas des fonctionnaires de la Commission, mais des experts hautement expérimentés qui rendent compte directement à l'ECHO. Tous les programmes sont mis en œuvre sur le terrain par les partenaires, et non par les missions de la Communauté (sauf pour les opérations réunissant secours et développement). Parmi ces partenaires figurent des ONG, qui doivent :

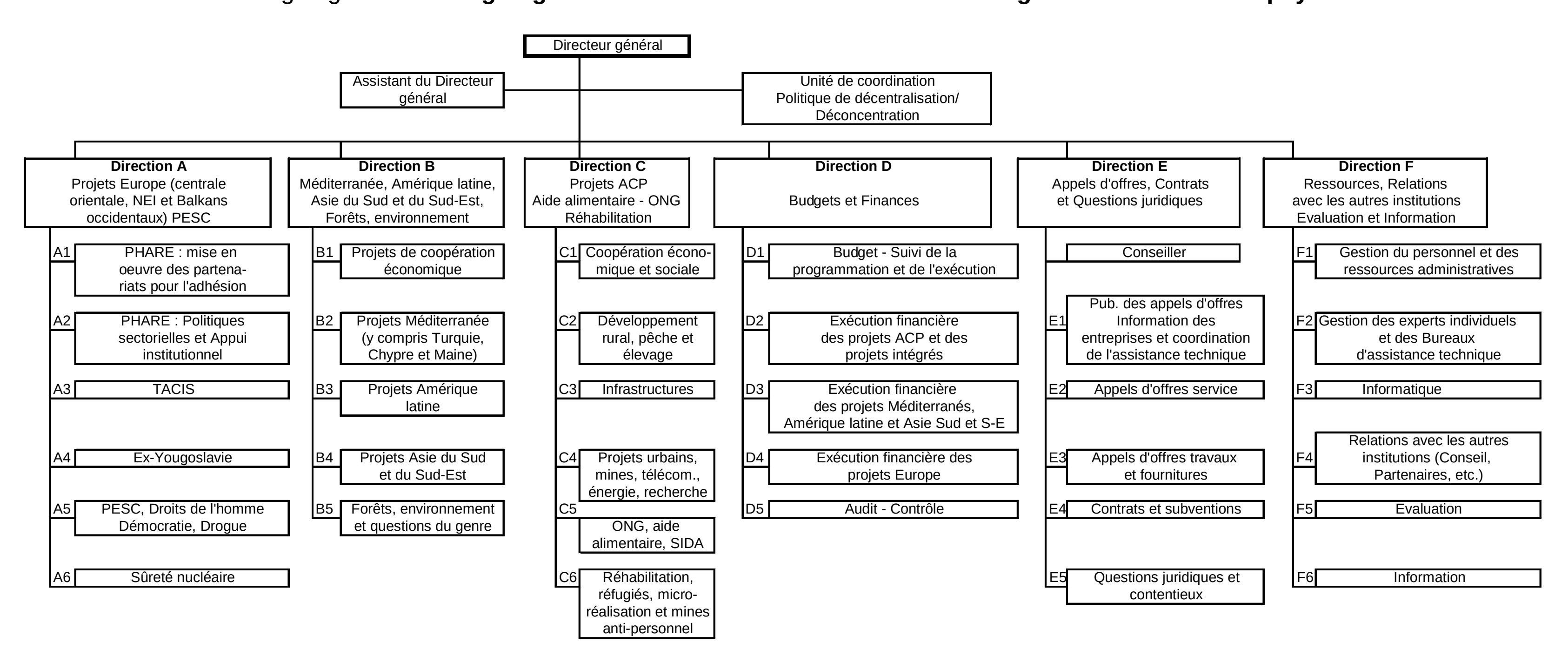
- être reconnues dans le pays où elles ont leur base comme des organismes dont la mission est d'aider à sauver des vies et à alléger les souffrances sans discrimination de race, de nationalité, de religion ou de convictions politiques ;

- avoir l'expérience des opérations humanitaires et offrir des services spécialisés ;

- être expertes dans l'organisation et la gestion d'opérations efficaces, dotées des ressources humaines et matérielles requises ; et

- être disposées à engager leur organisation et leurs ressources dans les opérations que la Communauté accepte de financer.

Organigramme 5. **Organigramme du Service Commun Relex de la gestion de l'aide aux pays tiers**



L'ECHO vient de terminer la mise au point d'une convention-cadre de partenariat qui doit être signée par les ONG et les autres partenaires : institutions des Nations Unies, en particulier Haut commissariat aux réfugiés (HCR), Programme alimentaire mondial (PAM) et Fonds des Nations Unies pour l'enfance (UNICEF), ainsi que d'autres organisations internationales comme la Croix Rouge. Afin d'aider à renforcer la coordination internationale à l'occasion de la crise dans l'est du Zaïre, l'ECHO apporte une aide, y compris financière, à l'Office de coordination des affaires humanitaires des Nations Unies (OCHA). Il entretient par ailleurs des contacts réguliers avec les administrations des pays tiers — notamment Etats-Unis et Japon, responsables des questions d'aide humanitaire.

L'Office a entrepris diverses activités qui doivent lui permettre de mieux répondre aux situations d'urgence. Le manuel d'évaluation est en cours de révision pour tenir compte de l'expérience acquise, du règlement de juin 1996 concernant l'aide humanitaire et des conceptions actuelles de cette aide. Deux évaluations globales sont menées en 1998 ; elles portent sur les différents aspects des éléments humanitaires de l'aide extérieure de la Communauté, entre 1991 et le milieu de 1996 pour la première et dans la période postérieure pour la seconde. L'ECHO a par ailleurs l'intention de lier plus étroitement évaluation et action, et d'instaurer un système de diffusion des résultats des évaluations, en particulier par Internet. Parmi les enseignements qui peuvent d'ores et déjà se dégager de ces évaluations, on peut citer la nécessité d'une coordination entre les donneurs ainsi qu'avec les partenaires qui assurent l'exécution tant au siège que sur le terrain. Dans le même temps, la prise en compte dans les activités humanitaires d'aspects politiques comme les droits de l'homme et la prévention des conflits devient de plus en plus importante. L'ECHO souligne par ailleurs que plus près du terrain, l'expérience des dernières années a conduit à mettre davantage l'accent sur les domaines suivants : nécessité d'assurer la sécurité des travailleurs humanitaires, aussi bien internationaux que locaux, souci plus marqué des questions d'égalité homme/femme et de droits de l'homme et approche plus stratégique de l'atténuation des conséquences des catastrophes naturelles.

Attachant une grande importance à la visibilité de ses opérations, l'ECHO se fait un devoir d'informer l'opinion publique de l'utilisation des fonds d'aide. Pour cela il a mis au point une véritable stratégie de l'information orientée essentiellement vers les opinions publiques des Etats membres, et qui comprend des campagnes d'information, des expositions, des séminaires, des concerts, des interventions dans les médias, des publications, mais aussi des campagnes d'information et de sensibilisation destinées aux pays bénéficiaires, en coopération entre les unités opérationnelles et les partenaires qui assurent l'exécution. Le coût de toutes ces actions ne dépasserait pas 1 pour cent du programme.

Souplesse budgétaire et transferts de crédits

Le programme d'aide de la Communauté souffre d'un manque général de souplesse dû à ses procédures budgétaires. Une fois que les nombreuses lignes budgétaires diverses ont été approuvées par le Parlement européen dans le cadre du budget général, les fonds engagés au titre d'une de ces lignes ne peuvent être transférés à une autre sans nouveau vote du Parlement, ce qui fait que les crédits non engagés à la fin de l'exercice sont annulés. Cela a l'inconvénient d'inciter à engager les crédits trop rapidement même si toutes les conditions ne sont pas remplies. En revanche, une fois que des crédits sont engagés, les décaissements peuvent s'étaler sur plusieurs années, d'où des arriérés de crédits engagés mais non versés. Bien que la Commission ait essayé d'introduire une certaine souplesse grâce à des programmes pluriannuels (en général triennaux ou quinquennaux), les dotations annuelles restent soumises à l'approbation du Parlement.

Le cas du Fonds européen de développement est différent, car les montants disponibles sont votés pour des périodes de cinq ans, pendant lesquelles ils n'ont pas besoin d'être engagés par tranches annuelles avant le 31 décembre de chaque année. Paradoxalement, la rigidité provient du fait qu'une fois que le montant de son PIN a été notifié à un Etat ACP, il est en droit de percevoir les fonds, même s'ils n'ont pas été officiellement engagés pour un projet donné à la fin de la période de cinq ans. Les PIN peuvent être révisés. Même lorsqu'un Etat n'exerce plus ses fonctions, comme en Somalie, les fonds restent engagés et ne peuvent être transférés. Une certaine flexibilité a été introduite par la Convention de Lomé révisée de novembre 1995, à concurrence de 30 pour cent de l'enveloppe financière globale, les crédits restant disponibles pour la population du pays en question à défaut de l'Etat.

Une autre rigidité tient au fait que, quelle que soit la direction générale concernée, la gestion budgétaire n'est pas suffisamment décentralisée vers les missions locales. De nombreux problèmes pourraient être résolus rapidement sur le terrain si les missions avaient les pouvoirs nécessaires et n'étaient pas obligées de demander l'autorisation préalable de Bruxelles. Une grande partie des activités de passation des marchés pourrait être effectuée directement par les missions et, en particulier, les versements pourraient être décidés sur place, comme c'est le cas pour d’autres donneurs, moyennant des contrôles *a posteriori* par le siège. Cela impliquerait d'organiser une formation appropriée pour le personnel de terrain.

Coopération avec les ONG

Au fil des vingt dernières années, la coopération de la Communauté avec les ONG européennes actives dans le domaine du développement est devenue un aspect important du programme d'aide de la Communauté, pour lequel les ONG interviennent à la fois comme agents d'acheminement et comme sources complémentaires de financement. Le but poursuivi par ce moyen est de cibler l'aide communautaire sur les populations pauvres grâce à de petits projets reproductibles, tout en témoignant d'une solidarité avec les citoyens européens qui fournissent des fonds supplémentaires aux ONG. Celles-ci représentent d'ailleurs le seul moyen d'acheminer certains types d'aide rapidement à moindres frais. La Commission apporte également son soutien au travail des ONG auprès des populations privées d’assistance en situation de guerre ou de suspension de l’aide d’Etat à Etat.

Cofinancement de projets entre la Communauté et les ONG

Le programme de cofinancement, lancé il y a plus de 20 ans, est le plus ancien des modes de coopération avec les ONG. Il est financé par la ligne budgétaire B7-6000 qui, pour 1998, s'élève à 200 millions d'ECU. Ces dernières années, environ 90 pour cent du budget ont été consacrés au cofinancement avec plus de 800 ONG actives dans le domaine du développement, pour une moyenne de 600 projets dans les pays en développement. Le reste est allé à environ 150 projets de sensibilisation de l'opinion en Europe. Les fonds proviennent du budget général mais sont gérés par l'unité B2 de la DG VIII, qui est également chargée de la coopération décentralisée. Cette unité est directement responsable de la coordination avec la DG IB sur les projets cofinancés : environ 60 pour cent des projets cofinancés dans les pays en développement concernent l'Asie, l'Amérique latine et la Méditerranée.

Le partenaire principal de l'unité B2 est le Comité de liaison des ONG de développement auprès de la Communauté, qui regroupe 15 plates-formes d'ONG nationales représentant plus de 800 ONG européennes.

La Commission et le Comité de liaison entretiennent un dialogue aussi bien sur les questions d'orientation que sur celles de gestion du programme. L'année dernière, ce dialogue s'est intensifié au "méso-niveau", à l'initiative de la Commission, dans le but d'améliorer la cohérence entre le soutien qu'elle accorde aux ONG et ses stratégies par pays et sectorielles, et d'élaborer des contrats de programme pluriannuels. Il s'agit d'échanger informations, expériences et points de vue sur les orientations adoptées dans un secteur ou un pays donné, d'améliorer la cohérence et la complémentarité entre ces orientations en se concertant sur la définition des principes et méthodologies sectoriels et de faciliter dans certains cas une répartition des tâches en fonction des avantages comparatifs. La concertation a porté récemment sur le Nigeria et la République démocratique du Congo et les prochains pays concernés sont la Palestine et Haïti. D'autres initiatives sont en cours sur place au Bangladesh et en Inde. Un dialogue sur les microfinancements est également prévu.

Les projets cofinancés se situent aussi bien en zone rurale qu'en zone urbaine et concernent principalement la santé, l'éducation et la formation, l'agriculture, le microfinancement et les petites entreprises. Ils sont mis en œuvre conformément aux critères et principes définis dans les lignes directrices du cofinancement établies en 1988 : "Conditions générales de cofinancement des projets entrepris dans les pays en développement par des organisations non gouvernementales". La Commission apporte son concours à de petits projets de développement sur une période de cinq ans au maximum, sa contribution, qui ne peut dépasser au total 500 000 ECU (elle s'établissait en moyenne à environ 260 000 ECU en 1997), étant versée en deux ou trois fois réparties sur la durée du projet. Ces financements couvrent généralement 50 pour cent du coût des projets, part qui peut être portée à 75 pour cent lorsque la situation le justifie. Les ONG doivent apporter sur des ressources européennes privées une somme au moins égale à 15 pour cent du coût des projets. La Commission n'assure que 6 pour cent de frais administratifs. Aucune restriction sectorielle ou géographique n'est imposée. La Commission donne la priorité avant tout à la qualité du projet lui-même et au renforcement du partenariat Nord-Sud avec les ONG afin de développer les capacités d'action des ONG locales.

La Commission peut offrir des dotations globales à certaines ONG européennes avec lesquelles elle travaille depuis longtemps dans de bonnes conditions, le but étant de leur assurer une certaine souplesse pour de petites opérations telles qu'achat de matériels, construction de petites infrastructures, aide à la formation, etc. Ces dons, limités à 250 000 ECU par an et par ONG, servent à financer les coûts d'un projet à hauteur de 75 pour cent — en moyenne 13 400 ECU en 1997. Ces opérations complètent souvent des projets plus importants et servent aussi souvent à établir les premiers contacts en vue d'une coopération avec de nouveaux partenaires du Sud.

Il est implicitement admis que 10 pour cent des crédits alloués au programme de cofinancement sont réservés à des campagnes de sensibilisation dans les pays de la Communauté, en vue de mobiliser l'opinion européenne autour des problèmes de développement et d'accroître le soutien de cette opinion aux politiques et programmes susceptibles d'avoir des retombées positives pour les populations des pays en développement. La contribution moyenne de la Communauté, qui s'élève à environ 100 000 ECU, porte sur des programmes comprenant de multiples petits projets d'un montant moyen de 5 000 à 6 000 ECU, intéressant essentiellement le secteur de l'enseignement ; les problèmes de consommation et d'échanges ; la protection des forêts tropicales humides ; la biodiversité ; les droits des travailleurs ; le travail des enfants ; l'impact de la mondialisation ; la démocratie et les droits de l'homme.

Une révision des conditions générales du cofinancement avec les ONG est en cours ; il s'agit de les actualiser en fonction des pratiques actuelles des ONG et des changements intervenus dans la nature des relations entre la Commission et les ONG, en même temps que de réduire la charge administrative de la Commission. L'objet essentiel de la révision est de mettre davantage l'accent sur un véritable partenariat entre les ONG européennes et locales en vue de renforcer les capacités de ces dernières, de privilégier les accords de programme pluriannuels plutôt que l'approche par projet et de remplacer le système des contrôles et évaluations *ex ante* par un système *ex post*. Cette révision devrait entrer en vigueur en 1999. Dans la même temps, la Commission harmonise les conditions d'accès des ONG aux crédits d'autres lignes budgétaires affectées au développement, afin d'améliorer la transparence et l'efficience des procédures administratives.

Autres domaines de coopération avec les ONG

En dehors du cofinancement, il existe d'autres domaines de l'aide communautaire au développement, financés par le budget communautaire dans le cadre des articles 254 et 255 de la Convention de Lomé, où les ONG jouent un rôle important.

Aide alimentaire, aide humanitaire, réfugiés, rapatriés et personnes déplacées, programmes de réhabilitation

Environ un quart de l'aide alimentaire financée par la Communauté et près de la moitié de l'aide alimentaire indirecte sont acheminés par les ONG. La majeure partie de cette aide est gérée par EURONAID, organisme créé et géré par 24 ONG pour centraliser les demandes d'aide alimentaire (y compris d'ONG non européennes) et organiser le transport vers les pays bénéficiaires. Le reste est géré dans le cadre d'un contrat direct entre les ONG et la Commission. Les assistants techniques qui se trouvent sur le terrain jouent un rôle important dans l'affectation des fonds à des projets spécifiques. Environ la moitié des financements consentis par l'ECHO (45 pour cent en 1996, 65 pour cent en 1997) va aux ONG spécialisées dans l'acheminement de l'aide humanitaire au titre de la convention-cadre de partenariat, évoquée plus en détail à la sous-section 5.3 du chapitre 1. La coopération dans cet important domaine relève de la ligne budgétaire B7-212 pour l'Asie et l'Amérique latine et de l'article 255 de la Convention de Lomé pour l'Afrique subsaharienne. La coopération avec les ONG est également importante dans le domaine de la réhabilitation, sous deux rubriques budgétaires différentes, dans le contexte de la continuité à assurer entre l'aide d'urgence, la réhabilitation et le développement, et dans des pays comme l'Angola, le Malawi, le Mozambique et le Zimbabwe. Les principaux secteurs d'activité sont la remise en état des infrastructures de base pour la production rurale, l'éducation, la santé et l'approvisionnement en eau.

Afrique du Sud

La Communauté finance un programme européen pour la reconstruction et le développement en Afrique du Sud (PERD), dont le but est d'aider à la transition pacifique vers une société stable, démocratique, non raciale et prospère. En 1996, un budget de 129 millions d'ECU a été affecté à 15 programmes. Un document définissant la stratégie pour l'Afrique du Sud pour la période 1997-99 a été établi par la Commission selon le modèle utilisé pour les pays ACP. Les principaux secteurs d'intervention retenus sont l'éducation et la formation, la bonne gouvernance, le développement urbain et le développement rural. Les ONG continueront de jouer un rôle important dans l'exécution des projets de ce programme.

Santé et SIDA

Les ONG ont été des partenaires majeurs dans le secteur de la santé, où l'un des objectifs premiers est d'améliorer les soins de santé de base pour le maximum de gens. Un important programme de soutien en matière de santé génésique en Asie, axé particulièrement sur les adolescents, est actuellement mis en oeuvre dans le cadre de partenariats entre ONG européennes et locales. Un poste budgétaire spécifique est consacré à la stratégie communautaire de lutte contre le virus d'immunodéficience humaine/syndrome d'immunodéficience acquise (VIH/SIDA), dont les objectifs sont les suivants :

- prévenir la transmission et favoriser la non-discrimination des personnes infectées ;
- renforcer le système de santé pour mieux faire face à l'épidémie ;
- prendre en compte l'impact socio-économique de l'épidémie de SIDA et envisager des mesures pour promouvoir la formation scientifique.

Un autre poste budgétaire spécifique est affecté au soutien des politiques et programmes des pays en développement en matière de population et de santé génésique, axés sur des objectifs de santé maternelle, de sécurité des parturientes, d'accès au planning familial, de services aux adolescents, et de prévention des maladies sexuellement transmissibles et des violences sexuelles. Les ONG reçoivent en général plus de la moitié du budget disponible.

Pour réaliser ces objectifs, qui passent par le développement des capacités des ONG locales, la Commission s'appuie sur les ONG partenaires.

Environnement et forêts

En général, plus de la moitié des lignes budgétaires créées par le Parlement européen pour l'environnement et les forêts tropicales sont attribuées à des ONG pour les activités axées sur la biodiversité et la conservation des sols, d'une part, et sur la création et l'aménagement durable des ressources forestières, d'autre part.

Appréciation globale

Au fil des années, la coopération de la Communauté avec les ONG a pris de l'ampleur ; avec 822 millions d'ECU en 1995 (année record) et 704 millions en 1996, c'est peut-être aujourd'hui le plus important programme de ce type dans le monde avec celui de l'USAID. Encore ces montants ne tiennent-ils pas compte du rôle considérable joué par les ONG dans la mise en œuvre des programmes géographiques, c'est-à-dire les PIN financés par le FED et les programmes pour l'Asie et l'Amérique latine financés sur le budget général, pour lesquels on ne dispose pas de statistiques précises.

Plusieurs évaluations, notamment extérieures, ont été effectuées, certaines sur des thèmes comme le crédit et le renforcement des capacités. Elles concluent à la nécessité pour les ONG d'être moins dépendantes du financement communautaire afin d'améliorer la viabilité de leurs projets. Une évaluation de 1994 a par ailleurs mis en évidence le recours insuffisant à un mécanisme spécial visant à encourager les ONG européennes à prendre en compte les besoins institutionnels et de renforcement des capacités de leurs partenaires du Sud. Suite à cette constatation et à d'autres concernant la nécessité pour les ONG du Sud de pouvoir compter sur des engagements moraux, politiques et

financiers à long terme, la Commission privilégie le remplacement de la politique de projets par une démarche à plus long terme à base de programmes. Elle a pris des mesures particulières pour permettre la prise en compte, dans la préparation des nouveaux projets et programmes, des enseignements tirés des évaluations.

Si les ONG européennes mettent parfois en question certains aspects du programme global d'aide communautaire, notamment sur les questions commerciales, elle semble généralement satisfaite de la composante ONG et de la qualité du dialogue avec la Commission.

CHAPITRE 3

COHERENCE DES POLITIQUES

Introduction

Le Traité de l'Union européenne signé à Maastricht en 1992 définit le cadre général de l'ensemble de la politique communautaire de coopération pour le développement et instaure l'obligation légale de poursuivre des politiques économiques extérieures cohérentes qui prennent en compte les intérêts des pays en développement[2]. Le débat qui en découle sur la réalisation des objectifs communautaires du développement s'articule autour de trois concepts : la complémentarité, la coordination et la cohérence.

Les deux premiers principes visent à renforcer les liens entre les politiques poursuivies au niveau de la Communauté et à celui des Etats membres. Ils sont indispensables pour améliorer la cohérence générale des politiques de la Communauté, mais n'entrent pas dans le cadre du présent chapitre, qui porte sur le troisième principe, la cohérence (telle que définie par l'article 130V du Traité), qui impose à l'Union de tenir compte des objectifs de sa politique de coopération au développement dans les politiques qu'elle met en œuvre et qui sont susceptibles d'affecter les pays en développement.

L'analyse qui est faite dans le présent chapitre montre que les efforts pour améliorer la cohérence par des mesures concrètes sont entravés non seulement par la complexité du processus d'élaboration des politiques communautaires, mais aussi par le fait que la cohérence des politiques publiques est une notion multidimensionnelle. Il existe cependant des "pratiques optimales" que la Communauté peut appliquer pour améliorer ses performances à cet égard.

En 1996, les ONG ont réclamé un respect plus strict de l'article 130V, particulièrement en ce qui concerne les politiques communes de la pêche. Elles ont reproché à la Communauté d'exporter l'excédent de capacité de sa pêche vers les pays en développement. Ce sentiment de manque de cohérence entre les politiques communautaires a remis à l'ordre du jour la question de la cohérence et la nécessité de ramener un débat essentiellement théorique à des considérations concrètes[3] A la suite de cela, le Conseil a adopté une résolution sur la cohérence de la politique de coopération au développement avec les autres politiques communautaires.

Le Conseil a considéré qu'il fallait renforcer les dispositifs institutionnels existants afin d'assurer l'examen et le traitement appropriés des aspects relatifs à la cohérence des politiques. A cette fin, le Conseil a invité la Commission à : i) mettre en évidence toute question de cohérence qui se poserait ; ii) envisager l'introduction d'évaluations d'impact en matière de cohérence ; iii) examiner les

---

2. OCDE (1996) Examen de l'aide de la Communauté européenne, Paris.

3. Présidence néerlandaise (1997), *Rapport sur la cohérence établi par la présidence néerlandaise du Conseil informel de coopération pour le développement.*

questions dans le cadre approprié du Conseil ; iv) présenter un rapport annuel sur les questions de cohérence ; et v) étudier la possibilité de recourir à des procédures de suivi conjointes avec les pays en développement[4].

Une mise en œuvre diligente de la résolution du Conseil sur la cohérence des politiques pourrait se révéler forte utile, car elle contribuerait à renforcer les capacités des sphères chargées de l'élaboration des politiques tout en préservant la flexibilité organisationnelle et en instaurant des systèmes efficaces de collecte et de traitement de l'information. Parallèlement à la mise en œuvre de la résolution, il pourrait être envisagé de créer un mécanisme de règlement des différends s'inspirant de celui du panel d'inspection de la Banque mondiale.

Agriculture

Au fil des ans, des doutes ont souvent été émis quant à la cohérence de la politique agricole commune (PAC) avec les objectifs de l'UE en matière de développement. L'exemple qui a fait le plus parler de lui récemment est celui des exportations subventionnées de viande bovine à destination de l'Afrique occidentale et australe. Or, comme en témoigne cet exemple, la CE est capable de trouver des solutions en cas de perturbations des marchés lorsque l'affaire est portée à son attention. Cela montre bien à quel point sont indispensables un suivi adéquat et la mise en place d'un mécanisme efficace de règlement des différends.

La PAC a une incidence sur l'offre et sur les prix au niveau mondial. Comme elle aboutit à des niveaux de production communautaire plus élevés et comme la Communauté est un producteur majeur, la production mondiale s'en trouve accrue, et les cours abaissés. L'un des mécanismes par lesquels le PAC soutient les agriculteurs européens est la limitation de l'accès des fournisseurs étrangers au marché intérieur afin de maintenir le niveau élevé des prix européens, d'où une réduction des volumes d'importation et une augmentation des prix des produits importés lorsqu'il y a accès préférentiel. La politique communautaire a été accusée de perturber la production agricole et les échanges dans certaines régions en développement — non pas seulement par ses effets sur l'offre mais par ses subventions aux exportations européennes qui ont pour effet d'abaisser les prix de certains produits[5].

Des pressions se sont exercées aussi bien de l'intérieur que de l'extérieur de la Communauté pour que la PAC soit révisée. La réforme de 1992 a été centrée sur la réduction du soutien des prix des céréales, des graines oléagineuses, des protéagineux et de la viande bovine. En compensation, on a introduit un soutien direct au revenu des agriculteurs. Les cours mondiaux étant élevés en 1995, la Communauté a taxé ses exportations de céréales. Cependant, les conditions d'accès des fournisseurs des pays tiers ne se sont pas améliorées[6]. L'accord sur l'agriculture issu des négociations d'Uruguay a imposé un certain nombre de changements à la politique commerciale communautaire dans ce secteur. Cet accord prévoit en effet que la totalité des mesures aux frontières doivent être converties en droits de douane, et que toute utilisation de mesures non tarifaires est désormais interdite. Les droits de douane seront abaissés d'une moyenne non pondérée de 36 pour cent, avec une réduction

4. Secrétariat du Conseil européen (1997), communiqué de presse 8631/97.

5. STEVENS, S. KENNEN, J. YATES, J. (1997), *How will the CAP reform affect Developing Countries,* Institute of Development Studies (à paraître).

6. OCDE (1997), *Politiques, marchés et échanges agricoles dans les pays de l'OCDE,* Paris.

minimum par ligne tarifaire de 15 pour cent d'ici à la fin de la période de mise en œuvre (1er juillet 2000). Les subventions à l'exportation et les volumes subventionnés devront être réduits respectivement de 36 et 21 pour cent d'ici l'an 2001[7]. Les réductions de droits de douane prévues par l'accord sur l'agriculture peuvent paraître ambitieuses, mais les études de l'OCDE indiquent que le niveau final de ces droits sera probablement encore trop élevé pour que l'impact global sur les échanges soit sensible. On estime par ailleurs que l'impact à court terme de cet accord sur les cours mondiaux sera faible[8].

La Commission a proposé de poursuivre la réforme de la PAC[9]. Son *Agenda 2000* est axé essentiellement sur cinq secteurs : céréales, protéagineux, produits laitiers, viande bovine et vin[10]. Bien que l'un des objectifs affirmés soit de permettre aux producteurs d'exporter aux cours du marché mondial (moyennant une aide à l'ajustement), les propositions d'*Agenda 2000* portent davantage sur le problème des stocks internes de la Communauté que sur le niveau de ses importations et de ses exportations. Selon une importante étude récente, globalement, ces réformes risquent d'entraîner un préjudice pour les pays en développement, car elles visent à réduire certaines des distorsions dont ces pays bénéficient, tout en ne touchant pas à d'autres importantes distorsions que l'on évoquera plus loin. Mais les réformes proposées étant modestes, l'importance de l'incidence négative pour les pays en développement devrait être faible[11]. Face à l'entreprise plus vaste de réforme de la PAC, ces propositions semble constituer un pas dans la bonne direction, limité seulement par l'incapacité politique à parvenir à un consensus sur des avancées plus importantes à court terme. Les prochaines négociations post-Lomé, cependant, offrent l'occasion d'améliorer l'accès des pays en développement au marché, sans porter préjudice à la position de négociation de la Communauté au sein de l'OMC.

Les premières années du XXIe siècle verront se dérouler un nouveau cycle de négociations sur les échanges agricoles qui pourraient aboutir à une nouvelle réduction du protectionnisme européen. Si c'est le cas, le contexte dans lequel se situeront les politiques agricoles des pays en développement devrait s'en trouver modifié. Il serait imprudent de promouvoir des exportations agricoles à destination de la Communauté qui ne pourraient continuer à exister qu'en présence de cours européens artificiellement élevés. Mais il serait peut-être bon que la Communauté offre aux pays en développement un soutien financier et technique pour stimuler les exportations qui bénéficient de cours temporairement plus élevés mais qui ont des chances, une fois en place, de pouvoir se poursuivre sur la base des cours mondiaux.

Protocoles agricoles

Les exportations ACP de certains produits agricoles à destination de la Communauté bénéficient de quatre protocoles annexés à la Convention de Lomé. Ces protocoles qui concernent le sucre, la viande bovine, les bananes et le rhum donnent libre accès (ou accès préférentiel dans le cas de la viande bovine) aux marchés européens pour une quantité fixe d'exportations de certains fournisseurs ACP

---

7. OMC (1997), *Examen des politiques commerciales de l'Union européenne,* Genève, (à paraître).

8. OCDE (1995), *Le cycle d'Uruguay - Evaluation préliminaire des conséquences de l'accord sur l'agriculture dans les pays de l'OCDE,* Paris.

9. Commission européenne (1997), *CAP 2000 : long-term prospects,* Bruxelles.

10. Commission européenne (1997), *Agenda 2000 : Les propositions législatives,* Bruxelles, ip/98/258.

11. STEVENS, S. KENNEN, J. YATES, J. (1997), *How will the CAP reform affect Developing Countries*, Institute of Development Studies (à paraître).

traditionnels (tous dans le cas du rhum). Ces protocoles traduisent le souci de préserver les flux commerciaux traditionnels. Leurs partisans considèrent qu'ils ont sensiblement contribué au développement des économies des pays qui ont accès aux quotas. Mis à part celui qui concerne la viande bovine, les protocoles ont essentiellement permis aux pays bénéficiaires de développer leurs exportations à destination de l'Europe. Le succès de Maurice, qui a utilisé les gains découlant du protocole sur le sucre pour diversifier son économie, est exemplaire. D'autres estiment que ces protocoles ont créé une forte dépendance à l'égard de certaines exportations et n'ont pas réussi à stimuler sensiblement la diversification des économies.

Le protocole sur la banane impose à la Communauté de veiller à ce qu'aucun Etat ACP ne se trouve placé, en ce qui concerne l'accès à ses marchés traditionnels et son avantage sur ces marchés, dans une situation moins favorable qu'auparavant. Depuis 1993, la Communauté applique les termes du protocole dans le cadre de l'organisation commune du marché de la banane. Ces dispositions prévoient le libre accès d'un volume donné de production ACP (857 700 tonnes au total) et, à l'intérieur de ce volume, des quotas par pays correspondant au niveau traditionnel de leurs exportations. Elles prévoient également des restrictions tarifaires et des contingentements pour les fournisseurs de pays tiers.

L'entrée en vigueur du marché unique en 1993 a imposé au marché de la banane des changements importants, cette denrée ne relevant ni d'une organisation commune du marché ni de la politique commerciale commune. Le dilemme pour la Communauté était de créer un système uniforme tout en permettant le maintien de l'accès préférentiel et des avantages accordés à leurs fournisseurs traditionnels par certains Etats Membres comme la France, l'Italie et le Royaume-Uni. Un autre problème était de concilier les obligations découlant de la Convention de Lomé, celles imposées par l'Accord général sur les droits de douane et le commerce (GATT) et celle du marché interne. Le régime d'importation finalement adopté ne donnait plus aux fournisseurs ACP l'avantage absolu sur les marchés de certains Etats Membres mais leur maintenait un avantage tarifaire important par rapport aux fournisseurs latino-américains. Est venu s'y ajouter un système de licences d'importation donnant 30 pour cent des licences d'importation de bananes dollar aux pays qui traditionnellement importaient des fruits en provenance de la Communauté et des pays ACP. Ce nouveau régime, considéré par certains comme altérant sensiblement l'équilibre des intérêts, a rencontré l'opposition interne de l'Allemagne et externe des exportateurs latino-américains, soutenus par les Etats-Unis.

Il est apparu récemment que certaines clauses du régime adopté par la Communauté étaient en contradiction avec ses obligations dans le cadre de l'OMC, en particulier son système complexe de licence de distribution, qui désavantageait les sociétés américaines et latino-américaines. L'OMC a néanmoins maintenu le droit pour la Communauté d'accorder un traitement tarifaire préférentiel aux pays ACP, pour lequel elle lui accorde une dérogation.[12] Les règles communautaires sont actuellement en cours de modification afin d'en assurer la totale compatibilité avec le GATT d'ici la date limite du 31 décembre 1998. Globalement, la réforme de la PAC et la tendance à la libéralisation des échanges auront pour effet d'élargir l'accès aux marchés européens pour les producteurs non ACP et de réduire les prix en Europe. Il s'ensuivra une érosion des recettes et des marges préférentielles des bénéficiaires actuels du protocole qui les obligera à restructurer leurs économies.

12 . OMC(1998), Rapport du Groupe spécial sur l'importation, la vente et la distribution des bananes, Genève.

Pêche

Les négociations d'un accord de pêche avec le Sénégal ont soulevé le problème de la cohérence entre la politique communautaire extérieure de la pêche et ses objectifs de développement[13]. La Communauté a conclu avec les pays partenaires différents types d'accords ; on en compte actuellement 26, dont 15 avec des pays d'Afrique et de l'Océan indien[14]. La responsabilité de la politique extérieure de la pêche incombe à la Direction générale-Pêche (DG XIV). La coopération pour le développement est gérée par la Direction générale-Développement (DG VIII). Les politiques poursuivies par ces deux directions, compte tenu de leurs objectifs respectifs, sont parfois quelque peu contradictoires. D'un côté, la DG XIV a négocié avec les pays africains des accords de pêche permettant aux navires européens de pêcher dans leurs eaux, afin de satisfaire la demande européenne et d'approvisionner l'industrie européenne de transformation de produits de la pêche. De l'autre, la Communauté cherche par la Convention de Lomé à soutenir le développement de la pêche artisanale dans les pays ACP.

Les accords de pêche ont été très critiqués aussi bien à l'intérieur de la Communauté qu'à l'extérieur. La Cour des comptes européenne a observé qu'ils faisaient peser sur le budget communautaire une charge indue[15]. La Communauté subventionne en effet, aux termes de ces accords, jusqu'à 80 pour cent du coût des flottes de pêche hauturière, les armateurs ne payant que 20 pour cent. Les parlementaires ACP, quant à eux, se sont plaints de fréquentes violations aussi bien de l'esprit que de la lettre des accords, et en particulier du fait que les conditions de prise n'étaient pas toujours respectées et que les objectifs de développement restaient lettre morte[16]. En outre, le Parlement européen, s'inquiétant de la réputation de dureté de la Communauté dans les négociations, a souligné la nécessité de mener ces négociations dans un esprit de coopération qui ne pourrait être que bénéfique pour les deux parties, et suggérait que tout projet d'accord fasse l'objet de consultations préalables d'une part avec les pays partenaires et le secteur local de la pêche et, d'autre part, au sein de la Commission entre la DG XIV et la DG VIII.

La Communauté a reconnu la nécessité d’assurer la cohérence entre ses accords de pêche et sa politique de développement. Une résolution du Conseil du 5 juin 1997[17] appelle la Commission à adopter une “approche intégrée” qui préserve non seulement les intérêts du secteur communautaire de la pêche, mais aussi les intérêts du secteur local de la pêche et la durabilité des ressources. Pour y parvenir, la résolution établit certains critères :

- renforcement de la recherche et les connaissances scientifiques sur les ressources halieutiques ;
- amélioration du suivi et la gestion des stocks de poisson ;
- application du code de conduite de la FAO pour une pêche responsable ;

13. Commission européenne (1996), *Initiative de recher halieutique ACP-UE,* Dakar, Sénégal.

14. Commission européenne (1996), *Accords de pêche bilatéraux ; situation et perspectives.*

15. Cour européenne des comptes (1993) ; *Rapport de la Cour des comptes sur les accords internationaux de pêche.*

16. CRAMPTON, P.D. (1997), *Rapport sur les accords internationaux de pêche,* Commission de la pêche du Parlement européen.

17 . 2012ème Réunion du Conseil — Développement — doc.8631/97..

- accroissement des échanges et les consultations entre spécialistes des pêches extérieures et de la coopération pour le développement.

En application de cette résolution, il a été créé un groupe inter-services (DG XIV/DG VIII) chargé d'assurer le maximum de cohérence entre les objectifs des deux politiques. Par ailleurs, la Communauté a décidé de faire le maximum lors des négociations d'accords de pêche à venir pour convaincre les pays tiers qu'une part importante de la compensation financière versée par la Communauté est affectée au financement de mesures de développement de la pêche afin de promouvoir le développement durable de ce secteur.[18]

Enfin, la Communauté a entrepris de négocier des accords dits "de seconde génération" axés sur ces objectifs, prévoyant la constitution de sociétés mixtes entre armateurs de la Communauté et de pays tiers.

Cependant, les nouveaux arrangements permettent aux entreprises de pêche européennes de prendre pied dans les domaines de pêche des pays en développement et de s'approprier une partie du stock de poissons disponible. Une aide est fournie à des opérateurs locaux et européens pour créer des co-entreprises, souvent avec des navires mis à la réforme pour la zone européenne grâce à des subventions communautaires. Parfois, les nouveaux arrangements ne font qu'accroître les pressions qui s'exercent sur la pêche locale. Ainsi, pour la Mauritanie, selon l'accord de première génération, la Communauté a payé l'accès 8.6 millions d'ECU par an entre 1993 et 1996 ; dans l'accord renégocié signé en juin 1996, le coût annuel de 53.3 millions d'ECU, mais le nombre de navires européens autorisé est passé de 165 à 240, ce qui a permis de porter les récoltes communautaires de 76 050 à 183 392 tonnes par an. Face aux protestations du secteur mauritanien de la pêche qui se plaint du préjudice causé aux pêcheurs locaux, les autorités envisagent de lui accorder des subventions[19]. Par ailleurs, les subventions communautaires à la construction de chalutiers d'une capacité plusieurs fois supérieure à celle des chalutiers locaux risquent de fausser la concurrence. Venant s'ajouter aux accords sur l'accès de navires de pêche européens, ces subventions rendent en effet la concurrence difficile pour les opérateurs africains et autres. En l'absence de limites imposées à l'exploitation des ressources et de moyens institutionnels de les faire respecter, les subventions accordées à ces nouveaux chalutiers de grande capacité peuvent réduire à néant les efforts faits pour développer la pêche africaine de façon durable.

Politique des échanges

Les politiques suivies par l'UE en matière d'importations en provenance des pays en développement sont complexes et diffèrent sensiblement d'un secteur et d'un pays à l'autre. La tendance générale est toutefois à la libéralisation et à la simplification du régime commercial sous l'effet de la participation de la Communauté au système multilatéral régi par l'Organisation mondiale du commerce et de la mise en place du Marché unique.[20] Par le jeu des droits de douane, l'UE peut moduler de plusieurs manières les conditions d'accès à son marché pour les produits provenant de divers groupes de

---

18 . Conclusions du Conseil de la pêche du 30/10/97 sur les accords de pêche avec les pays tiers, doc. 11687/97..

19. Banque mondiale (1998), "Subsidies in World Fisheries" WB technical paper no. 406, Washington D.C.

20. OMC (1998), *EU import measures and the Developing Countries,* Genève (à paraître).

partenaires commerciaux. D'une manière générale, la protection tarifaire est modérée ; elle est cependant plus forte dans certains secteurs, comme les textiles et l'habillement ou les produits agricoles, qui intéressent particulièrement les pays en développement. Sous l'effet de la progressivité des droits de douane, le taux effectif de protection des industries de transformation est en outre supérieur à ce que pourraient laisser penser les taux nominaux. Enfin, et c'est peut-être le facteur le plus important dans le cas de l'UE, une pyramide de préférences permet de différencier le traitement appliqué aux divers partenaires commerciaux en leur permettant d'éviter, en partie au moins, les inconvénients dus à la structure de la protection[21] (voir tableaux 4-6).

Au fil des années, la Communauté a mis en place un réseau dense d'accords préférentiels à plusieurs niveaux — unions douanières, zones de libre-échange et accords commerciaux préférentiels sans réciprocité — couvrant la grande majorité de ses partenaires commerciaux. Ces divers dispositifs répondent à des intérêts commerciaux et à des objectifs géopolitiques plus larges, tels que le renforcement des liens politiques, économiques ou stratégiques avec certains pays et certaines régions et la fourniture d'une aide économique et financière à ses anciens territoires[22]. Les produits qui peuvent prétendre à un traitement préférentiel au titre de Lomé IV bis sont ceux qui sont originaires d'un pays ACP, soit parce qu'ils y ont été entièrement obtenus, soit parce qu'ils y ont été suffisamment transformés. Ainsi, pour les textiles et l'habillement, la règle la plus générale est la fabrication à partir du fil. Pour la pêche, le poisson doit être entièrement obtenu dans les pays ACP, la Communauté ou ses pays et territoires d'outre-mer (PTOM), c'est-à-dire qu'il doit être pêché dans les eaux des Etats ACP, de la Communauté ou des PTOM ou par "leurs navires". L'un des critères de définition de ce que sont "leurs navires" est qu'ils doivent être au moins à 50 pour cent propriété de ressortissants des Etats ACP, de la Communauté ou des PTOM.

Cela dit, nonobstant ces principes, la Convention prévoit aussi une "tolérance" par rapport aux exigences de fabrication, à condition que la valeur des matières non originaires utilisées dans la fabrication d'un produit ne dépasse pas 15 pour cent de la valeur départ usine du produit fini. Aux termes des dispositions de Lomé sur le cumul, les pays ACP sont autorisés à utiliser pour leur fabrication des produits entièrement obtenus dans d'autres pays ACP, ou dans la Communauté ou dans ses PTOM. De même, la transformation effectuée dans d'autres pays ACP, ou dans la Communauté ou ses pays et territoires d'outre-mer est prise en compte pour l'attribution de l'origine. Lomé IV bis a étendu le principe du cumul aux pays non ACP voisins. Des exceptions sont toutefois maintenues pour le riz, le thon et certains produits d'habillement. Le SPG impose des règles d'origine plus strictes que Lomé. Les produits spécifiques comme les textiles et l'habillement doivent respecter des exigences supplémentaires. De plus, le cumul entre bénéficiaires du SPG est plus complexe que dans Lomé IV bis et limité à certaines régions.

21. OCDE (1997), *Market Access for Least Developed Countries: Where are the obstacles?*, Paris.

22. OCDE (1997), *Trade Policy Review European Union*, Genève (à paraître).

SPG

Le Schéma de préférences généralisées (SPG) est le seul système préférentiel non obligatoire de la Communauté[23] de sorte qu'il se classe au bas de la pyramide des préférences. Depuis son introduction en 1971, il est régulièrement reconduit moyennant une révision d'ensemble tous les dix ans. Le nouveau système, entré en vigueur en 1995, se caractérise par une simplification des procédures administratives, une amélioration de la répartition des avantages, et des fonctions nouvelles dans les domaines social et environnemental[24]. Toutefois, le SPG portant sur les produits agricoles n'est entré en vigueur qu'en juillet 1996.

Contrairement au système précédent, celui-ci n'impose pas de limite aux préférences (telles que quotas, plafonds), c'est-à-dire que le droit préférentiel est applicable aussi longtemps que le système reste en vigueur, sans limites de quantité. Pour tenir compte des niveaux de sensibilité des produits, le droit préférentiel n'est plus systématiquement zéro, mais il est modulé en fonction de la catégorie de sensibilité établie pour chaque produit. La deuxième grande innovation est le mécanisme de graduation, qui consiste à évaluer le niveau de capacité industrielle atteint par chaque pays bénéficiaire pour chaque grand secteur de production afin de déterminer si le pays a toujours besoin du SPG pour maintenir ses performances à l'exportation. Lorsqu'un pays a atteint ce niveau, les avantages du système préférentiel lui sont progressivement retirés pour le secteur en cause.

Comme par le passé, le système de préférences pour les produits agricoles a une portée beaucoup plus limitée que le système qui s'applique aux produits industriels[25]. Cela s'explique, en premier lieu, par le fait que l'objectif prioritaire du SPG est l'industrialisation des pays en développement plutôt que l'encouragement aux exportations de produits primaires. En second lieu, les contraintes de la politique agricole commune ont rendu jusqu'à présent très difficile l'octroi de concessions dans les secteurs soumis à l'organisation commune du marché. Toutefois, contrairement aux systèmes de préférences des autres grands acteurs mondiaux, celui de la Communauté n'exclut pas totalement les textiles et l'habillement de l'accès préférentiel.

---

23. Commission européenne (1995), “Le nouveau schéma de préférences généralisées de l’Union européenne”, mémo 95/1.

24. Règlement du Conseil de l’Union européenne n° 3281/95, OJ L 348, 31.12.1994 ; Bull. 12-1994, point 1.3.149.

25. Règlement du Conseil de l’Union européenne n° 1256/96, OJ L 160, 29.06.1996 ; Bull. 06-1996, point 1.4.37.

Tableau 4. **Total des échanges de l'UE avec les grands groupes de partenaires, 1975-1995**

(En milliards de dollars EU)

Partenaires	1975	1980	1985	1990	1995
a) Importations					
Union Européenne à 15	198.7	455.5	417.8	976.5	1 158.9
AELE à 3	13.4	37.7	34.5	72.1	87.6
Autres pays développés	45.6	106.3	93.5	202.3	246.4
Europe centrale/orientale	6.8	13.3	10.6	19.7	44.6
Etats baltes	0.0	0.0	0.0	0.0	4.2
Israël	0.9	2.6	2.3	4.9	6.2
Turquie	0.9	1.6	3.0	8.1	12.0
Méditerranée	2.6	8.6	7.1	11.6	15.2
Pays ACP	12.4	29.5	23.8	25.1	26.1
Pays SGP	54.4	123.0	109.6	213.9	293.9
Reste du monde	8.6	24.6	23.7	37.5	68.6
Monde	358.0	841.7	722.4	1 536.7	1 889.8
b) Exportations					
Union Européenne à 15	196.4	457.8	420.5	974.8	1 240.4
AELE à 3	17.6	44.4	35.7	74.2	90.7
Autres pays développés	29.3	59.6	94.6	159.2	206.1
Europe centrale/orientale	9.9	14.0	9.2	18.3	53.5
Etats baltes	0.0	0.0	0.0	0.0	4.3
Israël	1.7	2.5	3.1	6.9	12.7
Turquie	2.5	2.8	4.4	10.2	17.0
Méditerranée	6.0	14.3	12.9	19.1	27.3
Pays ACP	11.9	26.0	16.7	26.6	30.6
Pays SGP	64.5	120.3	102.5	195.1	326.1
Reste du monde	10.6	18.2	20.2	26.7	47.9
Monde	338.1	750.3	704.9	1 476.0	1 995.5

Source: UNSTAT Contrade Database

Tableau 5. **Croissance annuelle moyenne des échanges totaux de l'UE avec les grands groupes de partenaires, 1975-95**

(En pourcentage)

Partenaires	1975-80	1980-85	1985-90	1990-95
a) Importations				
Union européenne à 15	18.0	-1.7	18.5	3.5
AELE à 3	23.0	-1.8	15.9	4.0
Autres pays développés	18.4	-2.5	16.7	4.0
Europe centrale/orientale	14.3	-4.5	13.2	17.8
Etats baltes	..	..	..	..
Israël	23.8	-1.9	16.0	4.9
Turquie	13.3	13.9	21.7	8.1
Méditerranée	27.6	-3.9	10.3	5.6
Pays ACP	18.9	-4.2	1.1	0.7
Pays SGP	17.7	-2.3	14.3	6.6
Reste du monde	23.4	-8.0	9.7	12.8
Monde	18.7	-3.0	16.3	4.2
b) Exportations				
Union européenne à 15	18.4	-1.7	18.3	4.9
AELE à 3	20.3	-4.2	15.8	4.1
Autres pays développés	15.3	9.7	11.0	5.3
Europe centrale/orientale	7.2	-8.1	14.8	23.9
Etats baltes	..	..	..	..
Israël	7.3	4.9	17.1	13.0
Turquie	2.4	9.2	18.4	10.7
Méditerranée	19.0	-2.1	8.3	7.4
Pays ACP	17.0	-8.5	9.8	2.8
Pays SGP	13.3	-3.1	13.7	10.8
Reste du monde	11.4	2.1	5.8	12.4
Monde	17.3	-1.2	15.9	6.2

Source: UNSTAT Contrade Database

Tableau 6. **Structure régionale des échanges de l'UE (1)**

Pourcentage du total

	1961	1965	1970	1975	1980	1985	1990	1995
				Exportations				
Europe occidentale								
UE à 12	43.3	49.9	53.5	52.7	55.6	54.8	60.1	56.9
AELE à 6	13.2	13.0	11.7	10.5	10.9	10.0	10.1	9.3
Total	56.5	62.9	65.2	63.2	66.5	64.8	70.3	66.1
Voisins Est et Sud								
Europe orientale et centrale	3.9	3.3	4.5	5.9	4.1	3.4	2.9	4.6
Partenaires méditerranéens	5.5	3.7	3.2	4.6	3.9	4.0	3.0	3.3
ACP (2)	4.6	4.2	3.5	3.5	3.4	2.3	1.6	1.1
Total	14.0	11.3	11.1	14.0	11.5	9.7	7.6	9.1
Reste du monde								
Pays en développement	16.3	12.7	10.9	13.5	13.7	11.7	11.3	14.6
Pays industriels	13.3	13.2	12.8	9.2	8.4	13.8	10.8	10.2
Total	29.5	25.9	23.7	22.7	22.0	25.5	22.1	24.8
Total	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0
				Importations				
Europe occidentale								
UE à 12	40.2	45.1	50.4	50.5	49.2	52.7	57.1	55.9
AELE à 6	9.5	9.0	8.6	7.5	8.0	9.0	9.3	9.1
Total	49.7	54.1	59.0	58.0	57.2	61.7	66.4	65.0
Voisins Est et Sud								
Europe orientale et centrale	3.6	3.7	3.4	3.6	3.8	4.0	3.2	4.6
Partenaires méditerranéens	3.7	2.9	2.2	2.3	2.6	3.3	2.4	2.4
ACP (2)	5.2	5.0	4.3	3.6	3.7	3.5	1.9	1.4
Total	12.5	11.6	9.9	9.5	10.1	10.9	7.5	8.4
Reste du monde								
Pays en développement	18.7	16.1	14.7	19.2	19.7	13.7	12.9	13.6
Pays industriels	19.1	18.2	16.5	13.3	13.0	13.7	13.2	13.1
Total	37.8	34.3	31.2	32.5	32.7	27.5	26.1	26.7
Total	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0

Notes:

1. UE à 12
2. Pays d'Afrique, des Caraïbes et du Pacifique signataires de la Convention de Lomé

Source: OCDE, Base de données des statistiques des échanges, novembre 1997.

Le SPG révisé comporte des clauses sociales et environnementales spécifiques visant à aider les pays bénéficiaires à améliorer la qualité de leur développement par l'application de politiques sociales et environnementales avancées. Les bénéficiaires du système peuvent obtenir des réductions tarifaires supplémentaires s'ils font la preuve qu'ils appliquent dans le domaine social certaines conventions de l'Organisation internationale du travail (OIT) et dans le domaine environnemental les normes fixées par l'Organisation internationale des bois tropicaux. Ces préférences tarifaires supplémentaires peuvent être accordées à un pays ou à un secteur dans le cas de la clause sociale et à un pays dans le cas de la clause environnementale. Ce mécanisme d'incitation contraste avec la démarche négative consistant à supprimer les avantages du SPG aux pays qui ne respectent pas les droits fondamentaux du travail.

Le régime spécial PMA dans le cadre du SPG concerne 50 pays, dont 41 appartiennent au groupe ACP. Dans le prolongement des initiatives adoptées à la réunion ministérielle de l'OMC à Singapour en vue d'améliorer l'accès aux marchés et les débouchés commerciaux des PMA, la Commission a proposé d'aligner les préférences commerciales accordées à ces pays sur les meilleures conditions du SPG et de Lomé, et de leur offrir des possibilités supplémentaires de cumul[26]. Le traitement équivalent à Lomé pour l'ensemble des PMA non-ACP est appliqué depuis mars 1988. A moyen terme, compte tenu de la révision de 1995 du SPG et de la nouvelle Convention de Lomé de 2000, la Commission examinera de nouvelles propositions d'amélioration d'accès des PMA au marché, qui pourraient comprendre un accès en franchise de la quasi-totalité des produits[27]. Cela n'aurait de conséquences que pour les produits agricoles bénéficiant actuellement de préférences restreintes dans le cadre de la Convention de Lomé. Toutefois, les PMA n'exportent qu'un nombre très limité des produits en question.

Convention de Lomé

La Convention de Lomé définit le cadre des relations entre la Communauté et 70 Etats ACP. L’Afrique du Sud, qui est devenue en 1997 le 71ème Etat ACP, ne bénéficie pas du régime des échanges de la Convention, mais des négociations sont en cours pour une zone de libre-échange. C’est dans le cadre de la Convention que les pays ACP ont reçu une part importante de leur soutien. Le fait que le même accord de coopération couvre les échanges et l’aide permet de définir plus facilement une démarche cohérente fondée sur des objectifs communs. La Convention élimine les droits et autres restrictions pour la plupart des produits, à l’exception d’une série de produits textiles et des produits agricoles faisant l’objet d’une organisation commune du marché pour lesquels toutefois est accordé un accès préférentiel (c’est-à-dire meilleur que le traitement de la nation la plus favorisée). Les préférences commerciales reposent sur trois principes clés : i) stabilité : les préférences sont accordées pour de longues périodes ; ii) contractualité : les préférences sont décidées d’un commun accord et ne peuvent être modifiées unilatéralement par la Communauté ; et iii) non-réciprocité : les pays ACP ne sont pas tenus d’accorder les mêmes préférences aux exportations en provenance de la Communauté.

Malgré leur accès préférentiel, les exportations des Etats ACP à destination de la Communauté ont diminué de 11 pour cent dans la période 1990-95, même si elles ont un peu repris entre 1993 et 1995

26. Commission européenne, *L’amélioration de l’accès au marché des pays les moins avancés*, COM(97)156/7.

27. “Réunion de haut niveau sur les mesures intégrées en faveur du développement du commerce des pays les moins avancés”, Communication de la Commission européenne, WT/LDC/HL/6, 13 octobre 1997.

(passant de 15 à 19.4 milliards d'ECU). Les importations de ces pays en provenance de la Communauté ont suivi une évolution analogue, avec une baisse de 8 pour cent entre 1990 et 1995. De ce fait, la part des pays ACP dans les importations et les exportations extra-communautaires s'est réduite de 5 pour cent au milieu des années 80 à 3 pour cent en 1995. La grande majorité des pays ACP tirent l'essentiel de leurs recettes d'exportation sur le marché européen de l'agriculture ou du pétrole, des produits minéraux et des métaux. Peu d'entre eux ont réussi à diversifier la composition de leurs exportations, malgré la quasi-absence de barrières au commerce sur le marché européen. En fait, dans la mesure où il existe des barrières aux exportations ACP, elles concernent en général les produits agricoles ; or, ces derniers constituent la plus grande partie des exportations ACP, ce qui montre que les préférences en elles-mêmes n'ont pas été un déterminant majeur des flux commerciaux[28].

L'examen à mi-parcours de Lomé IV s'est terminé en 1995. Dans le domaine des échanges, les discussions ont essentiellement porté sur les moyens d'aider les pays ACP à améliorer leur compétitivité par une meilleure intégration sectorielle et à tirer un meilleur parti des avantages offerts par la Convention. L'accord privilégie désormais une approche plus générale de l'accès au marché que l'ancienne politique établie produit par produit. Parmi les mesures concrètes adoptées figurent l'extension des préférences à la quasi-totalité des produits ACP et la libéralisation des quotas tarifaires, plafonds et quantités de référence. Les craintes d'une érosion des avantages suscitée par la réduction des marges préférentielles à l'occasion de l'abaissement des tarifs de la nation la plus favorisée consécutif aux négociations d'Uruguay et à l'élargissement de l'Union européenne ont trouvé une réponse dans la réduction des taux préférentiels et l'augmentation des quotas[29].

La quatrième Convention vient à expiration au début de l'an 2000. Compte tenu des importants changements intervenus dans les vingt dernières années, la Commission a publié un Livre vert sur les relations entre l'Union européenne et les pays ACP à la veille du XXIe siècle[30]. Dans ce document, la Commission constate qu'en dépit des préférences commerciales et du soutien financier accordés par l'Union européenne, les contraintes économiques et institutionnelles se sont traduites par un bilan économique décevant dans la plupart des pays ACP. Plusieurs options sont suggérées pour mieux intégrer ces pays dans l'économie mondiale : i) *statu quo* ; ii) intégration dans le SPG ; iii) réciprocité uniforme, c'est-à-dire instauration de zones de libre-échange avec chacun des pays ACP ; iv) réciprocité différenciée, c'est-à-dire instauration d'accords régionaux de partenariat économique avec des sous-régions ACP ; v) différenciation à l'intérieur d'un cadre unique conjuguant les quatre premières options.

Le Livre vert ouvrait de vastes consultations avec les Etats Membres de la Communauté, les pays ACP, les ONG et le secteur privé sur l'avenir des relations ACP-UE. La Commission en a tiré la conclusion qu'une nette majorité se dégageait pour maintenir intact le groupe ACP. Dans ses directives pour la négociation, adoptées par le Conseil le 30 juin, la Communauté proposait de négocier avec les pays ACP un nouvel accord global, ainsi qu'une série d'accords de partenariat économique entre la Communauté et les sous-groupes régionaux disposés à entamer la négociation de tels accords. Dans l'idée de la Communauté, il pourrait s'agir par exemple de l'Union économique et monétaire d'Afrique de l'Ouest (UEMOA), de l'Union douanière et économique d'Afrique centrale

---

28. OCDE (1997), *Market access for the least developed countries: where are the obstacle?,* Paris.

29. OMC (1997), *Trade Policy Review European Union,* Genève (à paraître).

30. Commission européenne (1996), "Livre Vert sur les relations entre l'Union européenne et les pays ACP à la veille du XXIe siècle, Bruxelles.

(UDEAC) et du marché commun des Caraïbes (CARICOM). Les accords de coopération économique régionalisés proposés devraient aider à consolider la base économique des pays ACP et leur intégration dans l'économie mondiale.

Les pays ACP sont d'ores et déjà éligibles au SPG de la Communauté. Ceux qui ne souhaitent pas conclure avec celle-ci un accord régional de partenariat économique continueraient donc de bénéficier de l'accord SPG. Cependant, la Communauté reverra en 2004 leur situation pour leur proposer un nouveau cadre d'échanges compatible avec les règles de l'OMC, équivalant à celui dont ils bénéficient aux termes de la Convention de Lomé. Les PMA qui ne seraient pas parties à un accord régional de partenariat ne se verraient pas demander d'accorder la réciprocité. En outre, qu'ils soient parties à de tels accords ou non, les PMA (y compris les PMA non ACP) se verraient accorder un libre accès pour la quasi-totalité de leurs produits.

Cette "approche différenciée" permettrait de tenir compte des différences de niveau d'intégration et de développement des pays ACP. Pour chaque région ACP souhaitant conclure un accord régional de partenariat, il sera défini un plan et un calendrier pour l'instauration d'un libre-échange avec la Communauté. La Commission prévoit de négocier l'accord global dans un premier temps (1998-2000) et les divers accords régionalisés dans un deuxième temps (2000-2005). Elle estime qu'à long terme l'harmonisation des préférences communautaires offertes et la multiplication des accords de coopération économique compatibles avec les règles de l'OMC aboutiront à l'alignement des relations commerciales de l'Union européenne sur les règles de l'OMC.

On dispose encore de peu d'éléments d'information sur l'impact des accords de libre-échange conclus entre des régions très avancées comme l'Union européenne et des zones parmi les moins développées et les plus marginalisées du monde. Des études viennent seulement d'être commandées sur ce point, et leurs résultats pourraient être disponibles dans les mois qui viennent. Les délicates négociations entre la Communauté et l'Afrique du Sud donnent des indications (voir plus loin la section 9 sur l'Afrique du Sud). Par ailleurs, la négociation d'accords de libre-échange mettra à rude épreuve les capacités de négociation des pays en développement, surtout alors que se déroulent en parallèle des négociations multilatérales.

Accords avec les pays méditerranéens

La Communauté a renforcé ses liens politiques, économiques et culturels avec les pays méditerranéens, conformément aux objectifs fixés par le Conseil européen de Corfou en 1994. L'impulsion politique a été donnée à la Conférence de Barcelone en 1995, où les représentants de la Communauté et les gouvernements d'Algérie, de Chypre, d'Egypte, d'Israël, du Liban, de Malte, du Maroc, de la Syrie, de la Tunisie, de la Turquie et des territoires palestiniens ont adopté une déclaration établissant un nouveau "partenariat euro-méditerranéen" dans les domaines de la sécurité, des échanges sociaux et culturels et des relations économiques et financières[31]. Dans ce contexte, une nouvelle génération d'accords d'association est en cours de négociation pour remplacer les anciens qui datent du milieu des années 1970. Les nouveaux accords prévoient la création, d'ici 2010, de zones de libre-échange entre la Communauté et les pays concernés, pour les biens, les services et les capitaux.

Les principales caractéristiques des accords euro-méditerranéens (AEM) sont les suivantes : i) élimination progressive sur 12 ans de tous les droits de douane sur les biens industriels ;

31. Commission européenne : "Déclaration de Barcelone", version finale 2, Rév. 1.

ii) libéralisation progressive et limitée des échanges de produits agricoles, les discussions de fond n'intervenant qu'en l'an 2000 ; iii) concernant les services, les AEM se bornent à renvoyer aux obligations de chaque partie au titre du GATT ; iv) adoption et application des règles fondamentales de la concurrence en vigueur dans la Communauté ; v) élimination progressive des barrières non tarifaires ; enfin vi) harmonisation dans les cinq ans des clauses de sauvegarde et anti-dumping. Pendant la période de transition, les règles de l'OMC relatives aux droits compensatoires et à la législation anti-dumping resteront applicables. Même si, en principe, les pays méditerranéens ont déjà libre accès aux marchés européens pour les biens manufacturés, en pratique, les règles d'origine peuvent nécessiter l'utilisation d'intrants européens pour pouvoir en bénéficier. De plus, l'absence d'engagements contraignants pour la prestations de services, l'exclusion des marchés publics et le maintien de clauses anti-dumping et de sauvegarde peu précises signifient que les AEM ne vont pas beaucoup plus loin que les règles de l'OMC existantes[32].

Plusieurs études ont analysé les implications des accords commerciaux déjà conclus par un certain nombre de pays méditerranéens en ce qui concerne leur prospérité. Ces études estiment que le Maroc et la Tunisie en tireraient des gains de prospérité équivalant à environ 1.5 pour cent et 4.5 pour cent du produit intérieur brut (PIB) par an, respectivement. Ces gains augmenteraient encore en cas de libéralisation sur une base multilatérale du traitement de la nation la plus favorisée, pour atteindre 2.5 pour cent du PIB par an pour le Maroc et 5.25 pour cent pour la Tunisie. En revanche, dans le cas de la Tunisie, il se peut qu'en fait la prospérité globale diminue du fait de la chute importante des recettes douanières[33].

Afrique du Sud

Les échanges entre la Communauté et l'Afrique du Sud sont importants : l'Union européenne est le principal partenaire économique de l'Afrique du Sud, avec plus de 40 pour cent des importations, près de 30 pour cent des exportations et plus de 50 pour cent de l'investissement direct étranger dans ce pays. Depuis l'accession limitée de l'Afrique du Sud au SPG en septembre 1994, environ 80 pour cent des exportations sud-africaines entrent librement sur le marché communautaire.

Des négociations se sont ouvertes en juin 1995 pour établir un cadre de coopération à long terme complet et stable. Les directives complémentaires de négociation sur la composante commerciale de la proposition ont été adoptées par le Conseil européen en mars 1996[34]. Les propositions européennes répondent à trois grands objectifs : i) établir les fondements d'une coopération à long terme entre la Communauté et l'Afrique du Sud ; ii) promouvoir la coopération économique en Afrique australe ; iii) aider à intégrer l'Afrique du Sud dans l'économie mondiale. Elle repose sur deux piliers : i) adhésion à la Convention de Lomé ; ii) accord multilatéral global entre l'Afrique du Sud et l'Union européenne. Par ailleurs, trois accords spécifiques ont été négociés dans les secteurs suivants : i) science et technologie (entré en vigueur en novembre 1997) ; ii) vins et liqueurs ; et iii) pêche.

Depuis janvier 1997, l'Afrique du Sud bénéficie normalement et sans aucune exception du nouveau système généralisé de préférences agricoles de la Communauté. L'adhésion qualifiée de l'Afrique du

32. OCDE (1997), *The European Union's trade policies and their economic effects,* Paris.

33. Idem.

34. Commission européenne (1997), "European Union - South Africa: proposals for long-term co-operation", Mémo/97/30, Bruxelles.

Sud à la Convention de Lomé a été approuvée en avril 1997. Tout en ne pouvant prétendre aux préférences commerciales non réciproques et à l'accès aux financements du Fonds européen de développement, l'Afrique du Sud pourra participer pleinement aux institutions de Lomé et avoir accès aux appels d'offres pour les projets du FED dans tous les pays ACP.

L'accord bilatéral proposé couvrirait tous les aspects que ne couvre pas l'adhésion de l'Afrique du Sud à Lomé, comme la coopération pour le développement, le dialogue politique et la coopération économique. Il comprendra des dispositions conduisant, à l'issue d'une période de transition de 10 ans, à une zone de libre-échange entre la Communauté et l'Afrique du Sud. Aux termes des propositions, l'Afrique du Sud devrait supprimer les droits de douane sur environ 45 pour cent de ses importations actuelles en provenance de la Communauté, tandis que celle-ci n'aurait à les supprimer que sur 3 pour cent de ses importations d'Afrique du Sud.

L'accord entraînerait en Afrique du Sud des coûts d'ajustement importants, alors que les industries européennes seraient épargnées. Ainsi, l'industrie sud-africaine de conserves de fruits est un acteur de niveau mondial depuis des décennies. Depuis que les conserves de tomates européennes ont libre accès au marché sud-africain, l'un des principaux producteurs locaux a annoncé une rationalisation entraînant la perte de 2 000 emplois saisonniers et de 400 emplois permanents. L'industrie sud-africaine de conserves de tomates est considérée comme efficiente et compétitive sur le marché mondial, mais la Communauté subventionne fortement ses producteurs de tomates, auxquels elle a versé, rien qu'en 1996, 384 millions d'ECU.

L'Afrique du Sud a présenté une contre-proposition, l'accord de commerce et de développement, au début de 1997. Elle ne rejette pas l'idée d'un accord de libre-échange, mais elle exprime les exigences minimum à respecter par un tel accord. Elle appelle à reconnaître davantage la situation de développement, qui devrait se traduire par une plus grande asymétrie dans le volume des échanges et la couverture des produits et une meilleure prise en compte de ses relations avec l'Afrique australe, en particulier la Southern African Development Community (SADC)[35] et l'Union douanière d'Afrique australe (SACU)[36].

Investissements

C'est la Convention de Lomé qui a été le véhicule des relations de la Communauté avec la majorité des pays en développement sur le plan des investissements. Au départ, elle donnait la priorité à la coopération industrielle. Dans les versions ultérieures, l'accent s'est déplacé vers le financement et la promotion des investissements et du développement du secteur privé. Lomé IV contient des articles consacrés aux différents aspects de l'investissement, notamment la protection, le financement et le soutien des investissements. Malgré Lomé, et les efforts déployés en parallèle par les donneurs, les flux d'investissements directs étrangers (IDE) vers les pays ACP ont été inférieurs, et dans le cas de l'Afrique très inférieurs, aux flux d'investissements vers les pays en développement en général (voir

---

35. Les membres de la Communauté sud-africaine de développement sont : l'Angola, le Botswana, le Mozambique, la Namibie, Maurice, la République démocratique du Congo, le Malawi, les Seychelles, la Tanzanie, la Zambie, le Zimbabwe, le Lésotho, le Swaziland et l'Afrique du Sud. Republic of South Africa, TDA proposal, "Basis for negotiations for a trade and development agreement between the Republic of South Africa and the European Union", 1996.

36. Les membres de la SACU sont : la Namibie, le Lesotho, le Swaziland, le Botswana et l'Afrique du Sud.

tableau 7). Les pays ACP n'ont attiré en moyenne que 2.7 milliards de dollars d'IDE dans la période 1988-92, un peu moins de 8 pour cent du total des flux d'IDE vers l'ensemble des pays en développement pendant la même période.

Les conventions de Lomé ont mis en place une série d'instruments destinés à soutenir et à encourager différents compartiments du secteur privé des pays ACP — le FED pour le soutien des micro-entreprises et des entreprises petites et moyennes, le CDI pour l'assistance technique aux entreprises dans la préparation et l'exécution des projets, la BEI pour le financement d'entreprises plus importantes et les infrastructures génératrices de revenu. Les conventions ont également été conçues pour aider les pays ACP à développer leurs échanges et à promouvoir les investissements, mais elles n'ont pas réussi à surmonter les doutes des investisseurs locaux et étrangers quant aux perspectives économiques, en particulier en Afrique sub-saharienne, ni à assurer les niveaux d'épargne locale nécessaires pour financer des dépenses d'investissement privé sensiblement plus élevées. De plus, la stratégie communautaire de développement du secteur privé au niveau des pays a manqué de cohérence, du fait de l'intervention de différents organismes appliquant des procédures différentes et à caractère bureaucratique. La Commission a récemment formulé des propositions visant à intégrer ses activités de soutien du secteur privé dans les pays ACP et à les rendre cohérentes et transparentes.

Le programme communautaire des partenaires pour l'investissement (ECIP), plus efficace pour promouvoir l'IDE dans les pays partenaires, est un exemple de ce type de démarche. Bien qu'il soit géré par la Commission, il a le grand avantage d'être impulsé par le marché, en ce sens que c'est un réseau de banques et d'institutions financières participantes qui sélectionne et propose les projets à la Commission.

Union monétaire

La création de l'Union monétaire européenne (UME) et l'introduction d'une monnaie unique auront des répercussions importantes sur les relations entre la Communauté et le monde en développement. Si l'on considère un scénario optimiste, l'accélération de la croissance économique dans l'Union européenne découlant de l'introduction de l'euro, l'achèvement du marché unique et la poursuite de la libéralisation des échanges et des investissements auront des retombées positives sur les pays en développement qui ont des liens économiques forts avec la Communauté. A long terme, ils pourraient bénéficier d'un accroissement de la demande d'exportation et des investissements directs étrangers. Si l'on considère un scénario pessimiste, dans lequel l'Union européenne ne parviendrait pas à faire face à son fort chômage structurel, aux défis que pose la mondialisation à la compétitivité européenne et aux chocs au niveau de la demande nationale, les pays en développement pourraient se heurter à un renforcement des mesures protectionnistes à l'encontre de leurs produits. [37]

37. MEMDOVIC, O. (1998), *Standing on the Brink: an overview of advantages, problems and risk of introducing the euro,* EU-LDC news, Vol. 5, n° 1.

Tableau 7. **Investissements directs extérieurs de l'Union européenne, flux et stocks, 1992-95**
Millions d'ECU

	1992	1993	1994	1995	1994 *(stock, fin de l'année)*
ACP	**759**	**- 144**	**696**	**939**	**13 173**
o ACP d'Afrique	598	- 256	294	505	8 374
o ACP des Caraïbes	- 16	244	338	502	3 903
o ACP du Pacifique	177	- 131	65	- 70	897
Europe centrale et orientale	2 117	3 238	2 868	5 590	11 582
Bassin méditerranéen	732	880	1 010	655	8 927
CEI	33	409	450	309	891
Total Afrique	**702**	**108**	**556**	**1 096**	**15 400**
o Afrique du Nord	11	234	177	163	3 537
- Maroc	74	147	216	29	1 029
- Egypte	- 17	29	51	103	700
o Autres Afrique	691	- 126	380	936	11 863
- République d'Afrique du Sud	341	135	75	434	4 358
Amérique	**10 213**	**16 164**	**12 651**	**27 596**	**274 050**
o Amérique du Nord	7 237	13 629	7 873	23 455	209 233
o Amérique centrale	1 911	1 876	1 805	1 502	31 995
o Amérique du Sud	1 064	659	2 976	2 642	32 822
- Brésil	166	195	291	848	16 701
- Argentine	304	226	494	813	5 198
- Colombie	51	24	366	349	2 013
- Chili	- 45	65	134	128	1 666
- Vénézuela	126	101	44	192	580
Asie	**1 592**	**933**	**3 417**	**5 249**	47 971
o Proche et Moyen-Orient	213	53	499	391	3 762
- Golfe persique	159	- 39	372	286	2 229
- Israël	23	36	36	102	235
- Iran	4	0	0	7	344
o Autres Asie	1 379	880	2 918	4 855	44 210
- Singapour	232	- 62	384	654	9 684
- Hong Kong	- 299	130	- 334	483	6 803
- Malaisie	401	568	408	- 188	4 609
- Corée du Sud	200	160	271	370	1 831
- Thaïlande	246	164	254	554	1 750
- Chine	112	181	521	739	1 645
- Philippines	87	63	512	15	1 592
- Inde	- 53	256	225	243	1 524
- Taïwan	- 17	80	65	- 31	1 436
- Indonésie	- 76	187	305	582	1 143
Océanie, autres territoires	**1 325**	**97**	**- 517**	**2 502**	**24 201**
Monde non ventilé	**- 286**	**1 267**	**218**	**- 66**	**14 947**
Total OCDE	**59 902**	**54 846**	**63 817**	**85 463**	**763 972**
Total non OCDE	**7 205**	**9 515**	**10 870**	**12 681**	**139 922**
Total Union européenne	**49 279**	**40 204**	**50 320**	**53 776**	**462 580**
Total non Union européenne	**17 828**	**24 157**	**24 129**	**44 472**	**441 314**
Total général	**67 107**	**64 361**	**74 687**	**98 144**	**903 894**

Source : Annuaire 1997 des investissements directs de l'Union européenne (Eurostat)

L'euro deviendra en principe la principale monnaie véhiculaire de la coopération de la Communauté avec les pays en développement, c'est-à-dire que tous les marchés liés à la mise en œuvre des programmes communautaires de développement seront libellés en euros. La création de fonds de contrepartie libellés en monnaie locale dans le pays bénéficiaire nécessitera l'établissement de relations monétaires et de change claires entre la zone de l'euro et les partenaires en développement.

Les anciennes colonies françaises d'Afrique subsaharienne ont une monnaie commune, le franc CFA, liée au franc français depuis 1948 et dont la convertibilité est garantie par le Trésor français. Pour ces pays, l'introduction de l'euro impliquera d'exprimer la parité du franc CFA en euros. Le taux sera dérivé du taux de conversion du franc français contre l'euro. Les dispositifs monétaires actuels qui régissent la zone CFA resteront inchangés si les autorités françaises continuent de garantir la convertibilité du franc CFA en mettant en place les ressources budgétaires nécessaires et si les pays Membres de la zone CFA sont disposés à maintenir les arrangements existants[38].

Amélioration de la cohérence

L'Union européenne se trouve face à un défi particulier : renforcer la cohérence des nombreuses politiques qui ont des incidences sur les pays en développement ; elle a les moyens de le faire. Etant donné la complexité de l'élaboration des politiques européennes et l'impossibilité d'être cohérent en tous points et en tout temps, il lui faut disposer de systèmes qui permettent d'éviter dans toute la mesure du possible de poursuivre des politiques contradictoires, et surtout empêchent que cela se produise sans que l'on en ait prévu les conséquences.

L'expérience des pays de l'OCDE montre que la cohérence dépend beaucoup de facteurs immatériels comme : la dynamique politique, les méthodes de travail, la culture administrative et la nature des relations entre les acteurs clés. Cette expérience a permis de déterminer les outils de base et les meilleures pratiques permettant d'assurer la cohérence[39] :

- la volonté politique est un préalable indispensable de la cohérence et un outil propre à la renforcer.
- l'institution d'une stratégie-cadre contribue à assurer la conformité des différentes politiques aux objectifs et priorités d'ensemble.
- les avis donnés aux décideurs doivent être fondés sur une définition claire et une bonne analyse des problèmes et comporter l'indication explicite des incohérences possibles.
- l'existence au niveau central d'une capacité de synthèse et de coordination est essentielle pour assurer la cohérence horizontale entre les politiques.
- les mécanismes visant à prévoir, à détecter et à résoudre le plus tôt possible les conflits aident à découvrir les incompatibilités et à réduire les manques de cohérence.

---

38. KHEMANI, R. et NORD, R. (1997), *The European Monetary Union: Implications for the real outsiders*, Banque mondiale.

39. OCDE (1997), *Assurer la cohérence des politiques*, Paris.

- le processus d'élaboration des décisions doit être organisé de façon à assurer une conciliation réelle entre les priorités de l'action publique et les impératifs budgétaires.

- les procédures d'exécution et les mécanismes de contrôle doivent être conçus pour permettre l'ajustement des politiques en fonction des progrès accomplis, des informations nouvelles recueillies et de l'évolution des circonstances.

- une culture administrative qui encourage la coopération entre les secteurs et un dialogue systématique entre différents organes contribue au renforcement de la cohérence des politiques.

Il faut en conclure que les décisions de l'Union européenne doivent être prises sur la base d'informations et d'analyses qui lui permettent de limiter les coûts d'ajustement. Il faut donc mettre davantage l'accent sur le développement des systèmes d'information, des capacités d'analyse et des mécanismes de décision (voir le paragraphe précédent sur la gestion de la cohérence).

CHAPITRE 4

CARACTERISTIQUES DU PROGRAMME

Caractéristiques générales

La Communauté européenne n'est pas seulement une source majeure de financements libéraux pour de nombreux pays en développement ; elle a aussi conclu divers arrangements, tant bilatéraux que régionaux, destinés à favoriser les échanges entre elle-même et ces pays et à dynamiser leurs économies. Au fil des ans, elle a mis au point des systèmes complets et complexes de coopération pour le développement qui englobent tout un éventail de relations économiques avec les pays partenaires.

Le programme d'aide compte plusieurs composantes qui ont chacune ses modes de gestion et de financement. Il se divise *grosso modo* en six parties :

- l'aide au 70 Etats ACP et à l'Afrique du Sud, programme qui est régi par la Convention de Lomé et est financé en grande partie par le FED à partir de contributions spéciales et non du budget de la Communauté (l'adhésion qualifiée de l'Afrique du Sud a été approuvée en avril 1997) ;

- l'aide au reste du monde en développement, c'est-à-dire aux pays ALA-MED, financée en totalité sur le budget communautaire ;

- l'aide aux PECO et aux NEI ;

- l'aide humanitaire et l'aide d'urgence, à l'échelle mondiale, qui est administrée par l'ECHO ;

- l'aide alimentaire, également à l'échelle mondiale, gérée par la DG VIII ;

- l'APD gérée par la BEI.

Les Etats ACP, la Convention de Lomé et le Fonds européen de développement

Caractère contractuel du système

La Convention de Lomé a mis en place un système contractuel d'aide au développement qui définit pour les signataires une série de droits et d'obligations concernant le volume de l'aide, ses instruments, les domaines de coopération et les procédures à suivre. La Convention actuelle, celle de Lomé IV, ne porte pas, contrairement aux précédentes, sur une période de cinq ans mais, comme le stipule son article 366, sur une période de dix ans qui a débuté le 1er mars 1990 (voir tableau 8). Elle

a pour but de garantir des apports réguliers et prévisibles d'aide au développement. Elle vise également à encourager les échanges et à stimuler les exportations grâce à un système d'accès privilégié au marché communautaire et à des programmes de promotion des échanges.

L'instrument de financement de la Convention de Lomé est le Fonds européen de développement. Chaque fonds est mis en place par un protocole financier qui porte sur une période de cinq ans. Cette période n'ayant pas été modifiée pour Lomé IV, un premier fonds, le septième FED, a été en vigueur jusqu'au 29 février 1995, et un second protocole a été négocié pour la mise en place du huitième FED pour la période de cinq ans débutant le 1er mars 1995. Cependant, les versements de ce fonds n'ont pas encore commencé, car la Convention de Lomé IV révisée, signée à Maurice le 4 novembre 1995 avec 70 Etats ACP, n'a pas encore été ratifiée par tous les Etats membres. Elle devrait être entrée en vigueur le 1er juin 1998.

Comme on l'a vu plus haut, l'adhésion de l'Afrique du Sud a été approuvée en avril 1997. Elle ne bénéficiera ni des préférences commerciales non réciproques ni de financements du huitième FED, mais elle pourra participer pleinement aux institutions de Lomé et avoir accès aux appels d'offres pour les projets financés par le huitième FED dans tous les pays. Simultanément, un accord bilatéral est en cours de négociation et portera sur tous les aspects qui ne sont pas réglés par l'adhésion de l'Afrique du Sud à Lomé, tels que la coopération pour le développement, le dialogue politique et la coopération économique. Il comportera des dispositions conduisant, après une période de transition, à l'instauration d'une zone de libre-échange entre la Communauté et l'Afrique du Sud.

Tableau 8. **Conventions de Lomé**

Millions d'ECU

	Lomé I	**Lomé II**	**Lomé III**	**Lomé IV a)**	
	1975-80	**1980-85**	**1985-90**	**1990-95**	**1995-2000**
Total b)	3 462	5 409	8 500	12 000	14 625
FED c)	3 072	4 724	7 400	10 800	12 967
dont					
Dons	2 150	2 999	4 860	7 995	9 592
Prêts	446	525	600	-	-
Capital risque	99	284	600	825	1 000
Stabex	377	634	925	1 500	1 800
Sysmin	-	282	415	480	575
Prêts sur ressources propres de la BEI	390	685	1 100	1 200	1 658

a) La Convention de Lomé IV est conclue pour une durée de 10 ans (1990-2000), mais les protocoles financiers couvrent deux périodes de 5 ans (1990-1995 et 1995-2000).
b) PTOM non compris (200 millions d'ECU, dont 165 millions par le FED et 35 millions par la BEI).
c) La numérotation des FED est source de confusion : les FED 1-3 correspondent aux Conventions de Yaoundé, le FED 4 à celle de Lomé I, le FED 5 à Lomé II, le FED 6 à Lomé III et les FED 7 et 8 à Lomé IV.

Source : UE.

Les FED sont financés par des contributions spéciales dont le montant est fixé par accord entre les représentants des gouvernements des Etats membres réunis au Conseil et non par le budget communautaire. Avec l'adhésion en 1995 de trois nouveaux pays à l'Union européenne — Autriche, Finlande et Suède — le poids relatif des contributions a été modifié pour le huitième FED (tableau 9). Des discussions sont en cours sur l'inclusion du FED dans le budget général.

Tableau 9. **Huitième FED - Contributions, pourcentages, et répartion des voix**

Etat membre	**Millions d'ECU 1995-2000**	**Pourcentage du total 1995-2000**	**Répartition des voix au Comité du FED 1995-2000**
Autriche	340	2.7	6
Belgique	503	3.9	8
Danemark	275	2.1	5
Finlande	190	1.5	4
France	3 120	24..3	50
Allemagne	3 000	23.4	48
Grèce	160	1.3	4
Irlande	80	0.6	2
Italie	1 610	12.5	26
Luxembourg	37	0.3	1
Pays-Bas	670	5.2	11
Portugal	125	1.0	3
Espagne	750	5.8	12
Suède	350	2.7	6
Royaume-Uni	1 630	12.7	26
Total a)	**12 840**	**100.0**	**212**

a) Y compris les PTOM.

Source : UE.

Si le total des obligations financières de la Communauté à l'égard de l'ensemble des Etats ACP, telles qu'elles découlent de la Convention de Lomé IV, est fixé par deux protocoles financiers, les décisions concernant la répartition de ces fonds entre les divers Etats ACP sont prises par la seule Commission qui les communique aux Etats ACP. Les opérations sont régies par des programmes quinquennaux établissant les besoins prioritaires définis conjointement par les pays bénéficiaires et la Commission au début de la période couverte par chaque protocole et dénommés Programmes indicatifs nationaux (PIN). La méthode de programmation, qui est définie dans le texte même de la Convention, comporte plusieurs étapes : *a)* d'abord, la Commission notifie aux bénéficiaires le montant des ressources programmables (hors Stabex, Sysmin, aide alimentaire et aide d'urgence, apports qui sont, par essence, impossibles à prévoir) ; *b)* en deuxième lieu, chaque Etat ACP bénéficiaire soumet à la Commission un projet de PIN qui est ensuite discuté ; enfin *c)* après accord, un document est signé.

Le PIN est supposé définir les priorités du développement, préciser les principaux secteurs de concentration de l'aide et les ressources nécessaires à la réalisation des objectifs, présenter des projets et programmes et prévoir un calendrier d'exécution. Le cas échéant, il prévoit également des mesures d'ajustement structurel, lesquelles étaient jusqu'en 1990 financées dans le cadre de programmes sectoriels, mais sont officiellement prises en compte dans la Convention depuis Lomé IV. Le PIN est considéré comme un document évolutif qui permet de tenir compte des changements de priorité et est susceptible d'être révisé, mais l'expérience montre que, parfois, il est établi trop rapidement, à l'occasion d'une mission de programmation de Bruxelles, sans toujours s'appuyer sur une analyse stratégique complète de la situation du pays bénéficiaire. C'est ainsi que certains PIN peuvent se présenter comme de simples listes de vœux et ne permettent pas de déterminer valablement l'ordre d'intervention de tous les instruments communautaires de coopération pour le développement, d'où un risque d'incohérence.

La Convention de Lomé révisée

La révision de la Convention de Lomé IV a introduit une souplesse limitée dans les procédures de programmation, à la fois pour compenser leur tendance à être improductives et pour inciter à l'efficacité dans la mise en œuvre des programmes indicatifs. Les articles 281 et 282, qui portent sur la programmation, ont été modifiés pour introduire le principe d'une programmation en deux tranches. La procédure est la suivante :

- Au début de la période de cinq ans (1995-2000) couverte par le nouveau protocole financier, la Communauté donne à chaque Etat ACP une indication claire de l'enveloppe financière programmable totale dont il peut disposer au cours de cette période.

- Après un échange de vues sur le projet de programme indicatif établi par le pays bénéficiaire, le programme indicatif est arrêté d'un commun accord entre la Communauté et le pays concerné. Il précise le montant de la première tranche de financement représentant 70 pour cent de l'enveloppe financière globale envisagée pour l'Etat en question.

- Le programme indicatif est revu lorsque l'Etat ACP concerné a réalisé un niveau d'engagements élevé dans la mise en œuvre du programme et, en tout état de cause, au plus tard trois ans après l'entrée en vigueur du second protocole financier.

- A l'issue de la révision, des ressources nécessaires à l'achèvement du programme indicatif peuvent être attribuées en tenant dûment compte d'éléments comme l'enveloppe indicative initiale, les progrès réalisés dans la mise en œuvre de la première tranche et l'état de préparation des activités pour la seconde tranche.

Une déclaration de la Communauté (annexe LXXXI) précise que la notification des montants indicatifs ne s'appliquera pas aux Etats ACP avec lesquels la Communauté a suspendu sa coopération. De même, en cas d'incapacité de l'Etat concerné de signer ou de mettre en œuvre son programme indicatif, une partie des ressources du programme peut, dans certaines conditions, être déployée directement en faveur de sa population sous forme d'aide d'urgence, d'aide humanitaire ou d'action de réhabilitation (article 254.3).

Enfin, le nouvel article 283 invite la Communauté et les Etats ACP à s'assurer que les programmes indicatifs sont adoptés dans les 12 mois de la signature du second protocole financier, ce qui veut dire que la programmation devait être terminée pour octobre 1996.

Principaux chiffres

Les fonds alloués à Lomé IV révisé se montent à 14 625 milliards d'ECU pour la période 1995-2000, soit une progression de 22 pour cent par rapport au premier protocole de Lomé IV, qui était de 12 milliards d'ECU. Les fonds alloués pour ces cinq années se répartissent entre le FED (12 967 millions d'ECU) et la BEI (1 658 millions d'ECU), le FED lui-même se répartissant entre des dons (11 967 millions d'ECU) et des capitaux à risque affectés à la BEI (1 000 millions d'ECU). Les dons financeront le Stabex, le Sysmin, l'aide d'urgence et l'aide aux réfugiés, les bonifications d'intérêt pour les prêts sur ressources propres de la BEI, l'ajustement structurel, la coopération régionale et les autres dons. Ce dernier poste représente uniquement des financements de projets dans le cadre des PIN (par opposition aux programmes indicatifs régionaux), pour un montant de 6 262 millions d'ECU, comparé aux 6 215 millions d'ECU pour le même poste pour la période quinquennale précédente, soit une très faible augmentation en termes courants. Le tableau 10 présente la répartition des financements destinés aux Etats ACP dans le cadre du second protocole financier de la 4e Convention de Lomé. Tous les financements du FED autres que ceux gérés ou consentis par la BEI prennent la forme de dons (y compris ceux alloués au titre du Stabex et du Sysmin).

Tableau 10. **Protocole financier 1995-2000 de la Convention de Lomé**

En millions d’ECU

<table>
<tr><td colspan="7">Montant global = 14 625</td></tr>
<tr><td colspan="6">FED = 12 967 (1)</td><td>BEI = 1 658</td></tr>
<tr><td>Stabex = 1800</td><td>Sysmin = 575</td><td colspan="3">DONS = 9 592</td><td>Capital risque = 1 000</td><td rowspan="2"></td></tr>
<tr><td colspan="2" rowspan="2"></td><td>Bonifications d’intérêts = 370</td><td>Aide d’urgence/ réfugiés (2) = 260</td><td>Ajustement structurel = 1 400</td><td></td></tr>
<tr><td colspan="3"></td><td colspan="2">Coopération régionale (3) = 1 300</td></tr>
</table>

1. Dont : 292 millions d’ECU proviennent de fonds non utilisés des FED précédents.
2. Dont : Aide d’urgence = 140
Aide aux réfugiés = 120 avec possibilité de transférer des fonds supplémentaires si ce montant est épuisé.
La Communauté pourrait contribuer 60 millions d’ECU supplémentaires sur son budget.
3. Dont : CDI = 73
promotion commerciale régionale (Art. 138) = 85
financement du développement (Art. 224) = 80

Source EU. Convention Lomé IV révisée

Pour l'Afrique du Sud, un accord bilatéral régira la fourniture de la suite de l'aide financière dans le cadre du budget communautaire par l'intermédiaire du Programme européen pour la reconstruction et le développement (PERD), auquel 500 millions d'ECU ont été alloués pour 1996-99.

Les protocoles financiers portent sur des périodes de cinq ans, mais il faut beaucoup plus longtemps pour effectuer des décaissements ; c'est la raison pour laquelle plusieurs FED à divers stades de maturité peuvent exister en parallèle. En avril 1998, les fonds non engagés s'élevaient à 1.4 milliards d'ECU. Pour résorber cet arriéré, les montants non engagés sur le sixième FED seront ajoutés au huitième FED, et les montants engagés mais non décaissés à la fin de 1998 sur tous les FED précédents, qui peuvent remonter jusqu'au quatrième FED, seront ajoutés au huitième FED en 1999.

Les Etats ACP peuvent recevoir une aide alimentaire ou une aide humanitaire financée sur le budget communautaire en dehors de la Convention. Ils bénéficient en outre de deux dispositifs relatifs aux produits de base, le Stabex et le Sysmin.

Stabex

Le Stabex doit contribuer à compenser les manque-à-gagner en devises induits par un effondrement des prix ou une baisse accidentelle de la production. Les transferts effectués au titre du Stabex sont destinés dans certains cas à aider le pays bénéficiaire à diversifier ses exportations de manière à lui permettre de ne plus être tributaire d'un nombre limité de produits agricoles. Dans le huitième FED, le montant du Stabex a été fixé 1.8 milliard d'ECU, soit une progression de 20 pour cent par rapport au septième FED. Enfin, la principale innovation de la Convention révisée est de permettre l'utilisation des transferts en fonction des efforts d'ajustement structurel et à l'appui de toute politique de réforme cohérente (article 209, nouveau paragraphe 5).

Le Stabex a fait l'objet de diverses analyses, notamment de la part de la Cour des comptes des Communautés européennes, qui ont permis de mettre en évidence ses points forts et ses points faibles, à savoir que :

- en principe, ce système devrait contribuer à stabiliser les recettes que les Etats ACP tirent de leurs exportations à destination de la Communauté de 50 produits, principalement agricoles, mais aussi de la forêt et de la pêche, à l'exception du sucre, de la viande et du tabac. Or, le système n'a guère d'incidence sur le problème fondamental de surproduction de certains produits agricoles, comme le cacao par exemple ;

- on note une insuffisance chronique des ressources allouées au financement du système ;

- l'essentiel du soutien du Stabex a profité à quelques pays seulement ;

- aucune modification n'a été apportée à l'occasion de l'examen à mi-parcours aux procédures concernant l'utilisation des ressources, qui doivent être "affectées selon un cadre d'obligations mutuelles à convenir dans chaque cas entre l'Etat ACP bénéficiaire et la Commission, soit au secteur, entendu au sens le plus large possible, qui a enregistré la baisse de recettes d'exportation, afin d'y être utilisées en faveur des agents économiques touchés par cette baisse, soit, dans tous les cas appropriés, à des fins de diversification, pour être utilisées dans d'autres secteurs productifs appropriés, en principe agricoles, ou pour servir à la transformation de produits agricoles" (article 186) ; enfin

- il se pose un problème de cohérence entre l'objectif du Stabex, qui est de répondre à des besoins immédiats découlant d'un manque-à-gagner à l'exportation, et le délai qu'exigent les transferts du fait de la complexité du système et des mesures prises pour tenter d'en améliorer la transparence. Il existe un manque de complémentarité entre le Stabex et les autres instruments de financement employés par la Communauté.

Sysmin

Le Sysmin apporte des fonds destinés à aider les pays ACP lourdement tributaires du secteur extractif au cas où ce secteur enregistre une baisse importante des recettes d'exportation (10 pour cent) et où la viabilité d'une ou plusieurs entreprises du secteur est compromise. Pour la période 1996-2000, le montant disponible s'élève à 575 millions d'ECU. Si les fonds consentis sont utilisés pour financer des projets d'entreprises minières privées, un accord de rétrocession doit être signé pour que l'entreprise rembourse les fonds à l'Etat avec des intérêts. Les fonds du Sysmin peuvent aussi être utilisés en

dehors du secteur extractif pour financer des projets ou programmes de diversification dans d'autres secteurs en cas de forte dépendance à l'égard du secteur extractif.

Vingt-sept projets au total ont été financés au titre du cinquième, du sixième et du septième FED, ce qui représente des engagements d'environ 850 millions d'ECU, soit environ 70 pour cent du total des fonds disponibles (1 175 milliards d'ECU). Le montant moyen des projets se situe autour de 30 millions d'ECU. On ne constate guère de signes d'un impact positif du Sysmin pour les pays ACP en général.

Ajustement structurel

La Communauté européenne s'occupe activement depuis de nombreuses années des programmes de réforme et d'ajustement structurel. Ses activités en la matière s'inscrivent dans le cadre de la Convention de Lomé et des résolutions du Conseil concernant les fonds de contrepartie, le soutien des réformes et la coordination des donneurs. La spécificité du soutien de la Commission aux réformes économiques peut se résumer en six points :

- elle tient compte des aspects sociaux dans la définition des programmes de réforme et y incorpore des mesures destinées à atténuer les conséquences sociales négatives ;
- elle prend en compte la priorité du développement à long terme et ses liens avec l'ajustement structurel ;
- elle tient compte de la dimension régionale de l'ajustement structurel et soutient les processus d'intégration régionale ;
- elle insiste sur l'internalisation ou l'appropriation des réformes par les autorités nationales ;
- elle adopte un rythme ou une séquence des réformes spécifique pour chaque pays et
- elle améliore l'efficacité de la conditionnalité.

La Commission considère que les pays bénéficiaires doivent avoir un seul programme de réforme et elle ne propose donc pas de programme d’ajustement structurel alternatif. Elle soutient le programme adopté par le pays et accepté internationalement par tous les donneurs et le FMI/la Banque mondiale, avec lesquels la Commission s'est efforcée ces dernières années de renforcer sa coordination.

Le soutien financier de la Communauté à l'ajustement structurel a officiellement débuté dans le cadre de Lomé III, avec les programmes d'aide à la balance des paiements, et dans le cadre du Programme spécial d'assistance à l'Afrique (PSA) lancé en 1998. Lomé IV a amplifié cette activité par la création d'un instrument spécifique et la mise en place de ressources (1 150 millions d'ECU dans le septième FED), portées à 1 400 millions d'ECU dans le huitième FED. D'autres ressources peuvent également être fournies par les PIN (350 millions d'ECU), le Stabex et l'aide alimentaire. En accord avec les pays bénéficiaires, les fonds de contrepartie des programmes communautaires d'aide à la balance des paiements destinés aux programmes d'importation en général sont utilisés à l'appui des aspects sociaux de la réforme.

Le régime des échanges de la Convention de Lomé

Le régime des échanges de Lomé et les modifications qu'il est envisagé de lui apporter ont été abordés au chapitre 3 consacré à la cohérence. Ce régime donne libre accès à la Communauté aux produits originaires des pays ACP, à l'exception des produits agricoles couverts par la politique agricole commune, qui se voient accorder un traitement préférentiel. Selon les estimations de la Commission sur le plan des droits de douane, environ 94 pour cent du total des exportations des pays ACP entrent dans la Communauté en franchise (quotas tarifaires) : 100 pour cent pour les produits industriels et près de 80 pour cent pour les produits agricoles et de la pêche. Si l'on tient compte des quotas agricoles à tarif zéro, près de 99 pour cent du total des exportations des pays ACP à destination de la Communauté sont exemptés de droits.

La nouvelle Convention de Lomé révisée comporte des changements qui ont été apportés dans la perspective d'une nouvelle approche de la question. Un programme pilote régional de développement des échanges ACP-UE a été lancé. Un important programme d'aide aux entreprises exportatrices (EBAS) destiné à tous les pays ACP débutera en 1999. La Commission a offert son assistance aux pays ACP pour les aider à mettre en œuvre les règles issues des négociations d'Uruguay, à tirer parti des possibilités commerciales offertes par l'accord de Marrakech et à participer plus activement à l'évolution future du système commercial multilatéral.

Pays d'Asie, d'Amérique latine et du bassin méditerranéen

Le budget général de la Communauté comporte un chapitre intitulé "Actions externes" destiné notamment au financement de la coopération avec les pays en développement. La plupart de ces ressources vont à des pays non-ACP, c'est-à-dire à des pays du bassin méditerranéen (MED) et à des pays en développement d'Asie et d'Amérique latine (ALA), ainsi qu'au Moyen-Orient et aux Républiques de l'ex-Yougoslavie. En 1997, ce budget a représenté 4 156 millions d'ECU d'engagements et 2 916 millions d'ECU de versements. La plus forte part de ce dernier montant, soit 22 pour cent, est allée aux opérations d'urgence et de secours et 14 pour cent ont été affectés à l'aide alimentaire à travers le monde ; 13.7 pour cent, soit 400 millions d'ECU, sont allés aux pays de l'ALA et 11.5 pour cent, soit 336 millions d'ECU, aux pays MED.

L'aide à l'Asie et à l'Amérique latine est régie par un règlement du Conseil de février 1992, selon lequel tout pays ALA en développement qui ne viole pas les droits de l'homme ou les principes fondamentaux de la démocratie peut prétendre à une aide, priorité étant toutefois donnée aux pays les plus pauvres. L'aide est allouée sur la base d'une enveloppe quinquennale, mais les autorisations d'engagement et de versement sont annuelles. Le montant prévu pour la période 1996-2000 est de 4 865 millions d'ECU.

Les relations et les politiques de coopération de l'Union européenne avec les pays en développement restent différenciées selon les régions. Avec les pays les plus proches d'Afrique (ainsi que les pays insulaires des Caraïbes et du Pacifique), elles se situent dans un cadre contractuel (Lomé), tandis que pour l'Amérique latine et l'Asie les politiques sont déterminées par la Communauté au niveau de chaque pays, dans le cadre général défini par les communications de la commission au Conseil et au Parlement.

Amérique latine

En Amérique latine, les interventions de l'Union européenne font l'objet d'une communication de la Commission d'octobre 1995 intitulée "L'actualité et les perspectives du renforcement du partenariat entre l'Union européenne et l'Amérique latine", qui définit les stratégies globales pour la période 1996-2000 et propose de concentrer la coopération sur trois priorités :

- Une action commune en faveur de la démocratie passant par un soutien institutionnel et la consolidation du processus démocratique, afin de consolider l'Etat de droit, de réformer l'Etat, de soutenir la décentralisation et d'aider au développement rural par le renforcement des institutions et la mobilisation de la société civile.

- La lutte contre la pauvreté et l'exclusion, avec des programmes d'aide spéciaux, particulièrement dans les domaines de la santé, de l'éducation et du logement.

- L'encouragement des réformes économiques et l'amélioration de la compétitivité internationale par le biais d'un soutien au secteur privé et d'une coopération dans les domaines de l'industrie, de la science et de la technologie et de la société de l'information (développement des échanges et des investissements, synergie entre la coopération industrielle et la coopération en matière de science et de technologie et programmes de partenariat dans le secteur privé tels qu'ECIP ou AL-Invest).

La Communauté entretient avec l'Amérique latine un dialogue politique dont les interlocuteurs sont le groupe de Rio, le Groupe de San José, la Communauté andine, le Mercosur, le Chili et le Mexique. Depuis 1997, elle établit systématiquement pour la coopération économique et financière des documents de stratégie par pays qui contiennent des orientations indicatives pour trois ans. Il en existe pour 17 pays (tous sauf Cuba). Des orientations sectorielles sont en cours d'élaboration pour la compléter. Des accords de coopération ont été conclus avec tous ces pays, à l'exception de Cuba.

Le budget estimatif total pour la période 1995-99 s'établit à 1 343 millions d'ECU pour la rubrique B7-301 "Coopération avec les pays en développement d'Amérique latine", contre 925 millions d'ECU pour la période 1990-94. L'Union européenne est pour l'Amérique latine la plus importante source d'APD : elle en fournit plus de la moitié, plus que le Japon et les Etats-Unis réunis. En 1997, 480.5 millions d'ECU au total ont été engagés pour 654 projets et opérations dans 18 pays. Parmi les programmes spécialisés, on peut citer :

- Le programme AL-Invest, dont le but est de promouvoir une meilleure collaboration entre les entreprises européennes et latino-américaines dans le domaine des transactions commerciales, des investissements directs, des co-entreprises, des sous-traitances et des alliances économiques. Ce programme a débuté en 1993. Pour la seconde phase, qui couvre la période 1995-2000, son budget s'élève à 41 millions d'ECU.

- ALFA (Formation universitaire latino-américaine), programme destiné à promouvoir la coopération entre établissements d'enseignement supérieur, a débuté en 1994. La phase I (1994-98, 32 millions d'écus) est déjà terminée. La deuxième phase (1998-2004) se verra attribuer 42 millions d'écus.

- ALURE (Utilisation optimale des ressources énergétiques en Amérique latine), programme dont le but est de promouvoir la coopération entre opérateurs dans le secteur de l'énergie, d'améliorer leurs performances économiques et financières et de s'attaquer

à de nouveaux défis économiques, sociaux et environnementaux. Le budget accordé pour la seconde phase est de 25 millions d’écus.

- URB-AL, programme qui vise à développer un partenariat direct et durable entre collectivités locales de la Communauté et de l’Amérique latine. Créé pour une durée de quatre ans, ses activités consistent à mettre en oeuvre huit réseaux thématiques donnant lieu chacun à plusieurs projets conjoints. Des réunions politiques et techniques biennales des maires seront organisées dans ce cadre. Le budget d’URB-AL est de 14 millions d’ECU (1995-99).

La BEI agit, depuis 1993 comme partenaire complémentaire de la Commission en Amérique latine. De 1993 à juin 97, elle a engagé 532 millions d’ECU pour des opérations à réaliser dans la région. Elle dispose de 900 millions d’ECU pour les pays ALA pour la période 1999-2000. Ces prêts sont destinés à des projets dans différents domaines et notamment eau et assainissement, énergie, industrie, tourisme et services, transports, télécommunications, agriculture, forêt, pêche.

Asie

L'importance croissante prise par l'Asie, tant sur le plan économique que sur le plan politique, a conduit l'Union européenne à attribuer une plus grande priorité à ses relations avec ce continent. Cette volonté s'est manifestée dans la communication de la Commission intitulée "Vers une nouvelle stratégie asiatique", approuvée par le Conseil européen en décembre 1994. L'importance de l'aide à l'Asie est environ la même que pour l'Amérique latine mais se traduit par des chiffres faibles par habitant du fait que la population de l'Asie (2 milliards) est à peu près quatre fois plus nombreuse.

La priorité en Asie est la lutte contre la pauvreté, avec ce que cela implique en matière d’environnement, de problématique hommes-femmes et de population. L'aide au développement proprement dite (également dénommée "coopération financière et technique") est censée s'adresser aux pays et aux groupes de population les plus pauvres, tandis que la coopération économique, spécifiquement séparée de la coopération financière et technique par le règlement sur l'ALA, s'adresse aux pays ou régions qui présentent un fort potentiel de croissance.

Le programme donne la priorité aux actions destinées à aider les groupes vulnérables, à consolider la démocratie et à promouvoir les droits de l'homme en Asie, y compris par un soutien pour l'organisation d'élections ou en faveur des ONG et de la liberté de la presse. Les fonds proviennent de divers postes du budget communautaire, notamment ceux concernant l'énergie, l'environnement, les forêts tropicales, la science et la technologie, la prévention du SIDA, la lutte contre les stupéfiants, les ONG, sans compter l'aide humanitaire, l'aide aux réfugiés et l'aide d'urgence. Des projets ont été financés dans les domaines de l'agriculture et du développement rural, de la pêche, de la foresterie et de l'irrigation.

La coopération économique doit servir les intérêts mutuels de la Communauté et des pays en développement, en facilitant les contacts et les échanges entre acteurs économiques, de plus en plus pour répondre aux besoins du secteur privé tant en Europe qu'en Asie. Certaines activités visent à améliorer l'environnement dans lequel opèrent les entreprises et le cadre réglementaire des pays partenaires afin de stimuler les courants réciproques d'échange et d'encourager l'investissement dans le secteur privé.

En 1997, les financements consentis par la BEI se sont élevés au total à 173 millions d'ECU, répartis entre le secteur public (énergie au Pakistan, aéroports aux Philippines) et le secteur privé, avec intervention d'opérateurs européens dans des projets d'infrastructure privés (énergie aux Philippines, approvisionnement en eau en Indonésie). Le mécanisme Partenaires pour l'investissement de l'Union européenne (ECIP) apporte des financements pour la création de co-entreprises entre opérateurs européens et locaux, les privatisations et les projets d'infrastructure privés. En outre, le programme Asia-Invest, lancé au début de 1998, vise à encourager la coopération entre PME d'Europe et d'Asie. Il couvre une période de cinq ans, et est doté d'un budget de 45 millions d'ECU.

Comme en Amérique latine, la Commission européenne a mis en place un programme de coopération décentralisé, ASIA-Urbs, pour créer de nouveaux liens et renforcer ceux qui existent déjà entre collectivités locales européennes et d'Asie du Sud ou du Sud-Est. La plupart des projets mis en œuvre dans le cadre de ce programme seront d'une ampleur relativement modeste. L'un des objets du programme est de transférer le savoir-faire nécessaire pour la préparation des dossiers à soumettre aux organismes donneurs nationaux et internationaux ou au secteur privé, pour le financement des projets. Le programme sera géré par une agence Asia-Urbs qui sera désignée par la Commission pour fournir un soutien financier et technique aux projets.

Pays méditerranéens

Ces dernières années, la Communauté a fait du renforcement de sa coopération avec les pays méditerranéens une priorité et la Commission a proposé à cet effet une nouvelle approche dans ses communications d'octobre 1994 et mars 1995 intitulées : "Renforcement de la politique méditerranéenne de l'Union européenne : propositions pour la mise en œuvre d'un partenariat euro-méditerranéen". Cette nouvelle approche a été approuvée par le Conseil européen au Sommet de Cannes en juin 1995, lors duquel il a été décidé d'allouer 4 865 millions d'ECU à la coopération financière avec les partenaires méditerranéens pour la période 1995-99. Cet engagement a été confirmé par la Déclaration de Barcelone adoptée à la Conférence euro-méditerranéenne de novembre 1995, et signée le 28 novembre 1995 par les ministres des Affaires étrangères des 15, la Commission et les 12 partenaires méditerranéens de la Communauté, établissant ainsi le partenariat euro-méditerranéen, dont le principal objectif est de mettre progressivement en place une zone de libre-échange d'ici 2010.

Cette nouvelle approche est ambitieuse ; reconnaissant l'importance stratégique de la Méditerranée pour l'Europe, elle va bien au-delà de la coopération économique et englobe des domaines aussi divers que le soutien des réformes politiques, la défense des droits de l'homme et de la liberté d'expression, la promotion de réformes économiques et sociales destinées à susciter une croissance soutenue (et créatrice d'emplois) et l'augmentation des niveaux de vie, l'objectif étant d'endiguer la violence et d'atténuer les pressions migratoires.

Le Conseil a adopté en juillet 1996 un règlement relatif à des mesures financières et techniques d'accompagnement de la réforme des structures économiques et sociales dans le cadre du partenariat euro-méditerranéen (MEDA). Il alloue un montant indicatif de 3 424.5 millions d'ECU (sur le total de 4 685 millions mentionné plus haut) au programme MEDA, qui est le principal outil de soutien européen à la transition économique, au développement des partenaires méditerranéens et à la coopération régionale dans le bassin méditerranéen. Le reste se compose essentiellement du solde inutilisé des protocoles financiers bilatéraux précédents, d'un poste budgétaire spécial pour l'assistance à Gaza et à la Cisjordanie dans le contexte du processus de paix et d'une aide à la Turquie

dans le contexte du programme MEDA. L'application des protocoles se poursuivra en parallèle jusqu'à ce que les crédits affectés à cet effet soient épuisés.

La Cour des comptes a effectué en mars 1998 un audit de la mise en œuvre des protocoles financiers (remplacés depuis par le programme MEDA) dans les sept pays du Maghreb et du Mashrek. Elle a critiqué la lenteur du processus de négociation et de conclusion de ces protocoles ; l'absence de procédure pour leur clôture, qui fait que quatre séries de protocoles courent parallèlement ; la rigidité excessive de leur cadre, qui établit un montant fixe et garanti pour chaque pays bénéficiaire.

Environ 10 pour cent du programme MEDA sont alloués à la coopération régionale. Le reste est affecté bilatéralement au moyen de programmes indicatifs triennaux révisés chaque année, en fonction de priorités convenues avec les partenaires éligibles, qui ne disposent plus d'un montant garanti d'aide. Ces pays sont l'Algérie, Chypre, l'Egypte, Israël, la Jordanie, le Liban, Malte, le Maroc, la Syrie, la Tunisie, la Turquie et la Cisjordanie/Gaza. Les critères adoptés pour établir les répartitions financières (qui ne constituent pas un engagement financier précis) sont le PNB par habitant, la population, la capacité d'utiliser les crédits et les progrès de la mise en œuvre des accords d'association.

Les accords d'association prévoient le démantèlement progressif des droits de douane, mais les seuls en vigueur en mai 1998 étaient les accords avec la Tunisie et la turquie (depuis 1963), Malte (depuis 1971) et l'Organisation de Libération de la Palestine (OLP, depuis 1997). D'autres avaient été signés avec Israël, la Jordanie et le Maroc, et quatre autres sont en négociation avec l'Algérie, l'Egypte, le Liban et la Syrie. Une union douanière avec la Turquie est déjà en vigueur depuis 1995. Quant à Chypre, elle est liée à la Communauté par un accord d'association qui devrait aboutir à une union douanière.

La Communauté utilise tout un éventail d'instruments : mécanismes d'ajustement structurel, aide non remboursable pour le financement de programmes ou projets, capitaux à risque et bonifications d'intérêt gérés par la BEI. Le montant disponible pour les capitaux à risque gérés par la BEI pour la période 1995-99 a été fixé à 200 millions d'ECU par le Sommet de Cannes. La Banque a également reçu mission d'accorder sur ses ressources propres des prêts à concurrence de 2.3 milliards d'ECU pour la période allant du 31 janvier 1997 au 31 janvier 2000. En 1997, les prêts consentis dans les pays méditerranéens ont totalisé un montant record de 1 122 millions d'ECU, dont 36 millions de capital risque. Dans une résolution du 13 mars 1997, le Parlement européen a demandé à la BEI d'accorder davantage d'aide à des projets transfrontières favorisant la coopération entre pays de l'Union et du bassin méditerranéen.

Au-delà des protocoles financiers, la Cour des comptes a examiné la gestion des projets. Les principales faiblesses déjà mises en évidence dans un rapport précédent de 1991 persistaient malgré l'engagement pris par la Commission d'y remédier. La Cour a estimé que l'insuffisance des ressources humaines et l'absence de clarté dans la répartition des responsabilités entre les divers départements et des compétences entre le siège de la Commission à Bruxelles et ses missions locales étaient autant de facteurs qui avaient contribué à l'incapacité globale de la Commission de faire face à la gestion des projets. Elle a exprimé la crainte que l'accroissement des crédits prévus dans le cadre du MEDA ne fasse qu'aggraver la situation. Elle a par ailleurs examiné les opérations de la BEI et constaté un volume excessif d'engagements dormants destinés à des bonifications d'intérêt.

Les critiques exprimées lors du dernier examen de l'aide par le CAD portaient sur la coopération décentralisée. Un certain nombre de programmes décentralisés : MED-Urbs, MED-Campus,

MED-Invest, et MED-Media manquaient de cadre logique, de centrage ou d'objectifs clairement définis et réalistes. Or depuis, dans la pratique, non seulement la situation ne s'était pas améliorée, mais elle s'était encore dégradée sur le plan de la mise en œuvre financière, et il a fallu suspendre les programmes pendant plus d'un an. Ils ont récemment redémarré après qu'un certain nombre de mesures aient, semble-t-il, été prises pour éviter la répétition des problèmes décelés.

Aide aux PECO/NEI

Origine et objet des programmes Phare et Tacis

Afin d'accompagner les pays de l'ancien bloc communiste dans leur transition vers la démocratie et le libéralisme économique, la Commission a mis en place, au niveau de l'UE, deux dispositifs distincts d'assistance :

- Le programme Phare, qui a débuté en janvier 1990. Au départ destiné uniquement à la Pologne et à la Hongrie, il a été progressivement étendu aux autres PECO. Il couvre actuellement 12 pays, à savoir l'Albanie, la Bulgarie, la Croatie, l'Estonie, la Hongrie, la Lettonie, la Lituanie, la Pologne, la Roumanie, la République slovaque, la République tchèque et la Slovénie. Le but du programme à l'origine était d'appuyer le processus de réforme dans les PECO et en particulier de financer les projets de restructuration économique. Le principal instrument financier de la stratégie renforcée de pré-accession Phare a pour objet de renforcer les institutions essentielles pour l’accession et d’accompagner les investissements dans les domaines prioritaires. La Commission considère que le programme Phare présente un important avantage comparatif dans l’aide aux pays candidats pour la préparation à l’accession. Non seulement c’est le plus vaste programme d’assistance technique à la région, mais en outre il a la particularité de pouvoir faire appel à l’expertise dont disposent aussi bien la Commission elle-même et les autres institutions de la Communauté ainsi que tous les Etats Membres.

- Le programme Tacis, qui a été officiellement lancé en juillet 1991 pour aider l'Union soviétique dans ses efforts de réforme. Après le démantèlement de l'Union des Républiques socialistes soviétiques (URSS), ce programme a été étendu aux 12 nouveaux Etats indépendants (NEI) de l'ex-Union soviétique et depuis 1994 il couvre aussi la Mongolie. C'est un programme d'assistance technique axé sur le transfert de compétences et de savoir-faire.

Par ailleurs, la Communauté apporte à ces pays une aide d'urgence, une aide alimentaire et une assistance financière aux conditions du marché. Cette dernière comprend des prêts à la balance des paiements, des garanties de crédit, des crédits de la BEI (aux PECO seulement) et des prêts aux NEI pour l'achat de denrées alimentaires et de matériel médical.

Gestion des programmes

C'est la Commission qui est chargée de la gestion, de la direction et de l'exécution des programmes Phare et Tacis, pour lesquels deux directions spécifiques ont été créées au sein de la DG IA.

Les deux programmes sont financés sur le budget général de la Communauté et assujettis aux règles qui régissent ce dernier. Le budget en est fixé tous les ans par le Parlement européen et le Conseil des

ministres. La somme allouée à chaque programme est répartie entre les divers pays partenaires en fonction de critères tels que la population, le PNB et la volonté de réforme. La décision finale est laissée à la Commission. L'aide alimentaire consentie aux NEI (les PECO ont dépassé ce stade) est financée par le Fonds européen d'orientation et de garantie agricole (FEOGA) et l'ECHO. Le financement de l'aide d'urgence et de l'aide humanitaire en faveur des NEI est prise en charge par l'ECHO et le budget du programme Tacis. Une aide macrofinancière peut être accordée au cas par cas ; elle est financée par des fonds empruntés sur le marché des capitaux et gérés par la Commission en consultation avec le Comité monétaire de l'Union européenne.

Pour TACIS, des programmes indicatifs sont établis en collaboration avec les pays partenaires intéressés ; ils donnent un aperçu des diverses mesures envisagées dans chaque secteur d'activité. Ces programmes couvrent habituellement une période de trois ans, mais les versements sont faits sur des crédits déterminés annuellement. Les programmes Phare sont basés sur les Partenariats pour l'accession approuvés en mars 1998, et qui définissent les domaines prioritaires dans lesquels chaque pays candidat doit faire des progrès pour pouvoir être éligible à l'accession, et la manière dont Phare les y aidera.

La Commission possède des représentations dans tous les pays couverts par le programme Phare ainsi qu'en Géorgie, au Kazakhstan, en Russie et en Ukraine, et la plupart de ces pays ont des ambassades à Bruxelles et entretiennent des contacts réguliers avec la Commission.

Coordination

Au Sommet du G-7 qui s'est tenu à Paris en juillet 1989, la Commission a été chargée de coordonner l'assistance des 24 pays les plus industrialisés aux PECO. A cet effet a été créée, au sein de la Commission, l'unité de coordination du G-24, qui organise des réunions consacrées à un pays ou un secteur particulier. Des réunions au niveau des hauts fonctionnaires, préparées et présidées par la Commission, sont généralement organisées une fois par an. Pour les NEI, la Communauté participe aux réunions des groupes consultatifs parrainés par la Banque mondiale.

Exécution

Dans chaque pays partenaire est désigné un coordonnateur national, généralement un ministre ou un Secrétaire d'Etat, qui a pour mission de veiller à la compatibilité des programmes et projets avec les priorités nationales et de coordonner la répartition des fonds entre les ministères au nom de son gouvernement.

Dans les PECO, la préparation et la gestion des programmes proprement dits sont assurées par des unités de gestion de programme (UGP) généralement constituées de fonctionnaires locaux appartenant aux ministères compétents et autres organismes d'exécution, assistés le cas échéant d'experts extérieurs. Des procédures spécifiques regroupées dans un système décentralisé d'exécution sont en vigueur depuis plusieurs années ; le manuel correspondant a été mis à jour et réédité en 1997. Tous les appels d'offres lancés dans le cadre de ce système doivent se conformer aux règles communautaires en matière d'aide extérieure. En 1997, les procédures d'application du programme Phare ont été simplifiées et l'on a commencé à réduire progressivement les UGP, afin d'accélérer l'exécution et d'aligner plus étroitement les procédures Phare sur celles des fonds structurels de la Communauté, de façon à préparer le terrain pour l'accession.

Dans les NEI, ce sont des unités de coordination, sous l'autorité du coordonnateur national, et assistées d'un petit nombre d'experts financés par Tacis, qui sont chargées de l'élaboration des programmes indicatifs et des programmes d'action, de leur mise en œuvre et de leur évaluation. Les délégations de la Commission (à Moscou, Kiev, Tbilissi et Almaty) participent à la préparation des programmes indicatifs et aident à celle des programmes d'action à tous les stades, jusqu'à achèvement. Il existe en outre un nombre limité de bureaux techniques, six en Russie et un en Bélarus, qui fournissent une assistance technique aux pays partenaires pour aider à la préparation et à l'exécution des programmes Tacis. Ils se composent d'un ou plusieurs experts, aussi bien occidentaux que locaux, financés par Tacis.

Les UGP et les unités de coordination travaillent en étroite coopération avec les délégations locales de la Commission ou, en leur absence, directement avec les services de Bruxelles.

Dans un rapport de juin 1997 concernant le système décentralisé d'exécution du programme Phare, la Cour des comptes a soulevé un certain nombre de questions. Elle considère qu'avec les effectifs limités dont elle disposait et le peu d'expérience qu'elle avait des pays d'Europe centrale et orientale, il n'a pas été facile à la Commission d'engager la totalité du budget du programme Phare chaque année, ce qu'elle a pourtant fait.

La Cour constate toutefois que les versements n'ont pas suivi le rythme de la passation des contrats et que celle-ci a été ralentie et non accélérée par les procédures décentralisées. Le nombre des programmes, projets et contrats n'a pas été suffisamment limité face au manque de moyens en personnel du siège. Dans le même temps, la décentralisation au profit des délégations locales n'a été que partielle, les services de Bruxelles continuant de jouer un rôle majeur dans la gestion quotidienne. La Cour recommande que les délégations soient chargées du suivi au jour le jour des mesures prises dans le cadre du programme Phare, ce qui implique le renforcement de leurs effectifs, notamment par des spécialistes financiers et de la gestion des contrats.

La Cour des comptes a fait des constatations analogues pour le programme Tacis. Un rapport de juin 1997 concernant la gestion des subventions allouées dans le cadre de ce programme à l'Ukraine constate qu'en matière d'évaluation et de suivi, la Commission a délégué trop de responsabilités à des consultants sans assurer une supervision suffisante. Ceci est d'ailleurs une remarque générale valable quel que soit le pays ou la Direction générale en cause : la pénurie aiguë de personnel à tous les niveaux est compensée par un recours à grande échelle à des consultants pour un certain nombre de tâches qui devraient normalement être assurées par le personnel de la Commission à Bruxelles ou, mieux, dans les délégations locales. La Cour a également constaté que le financement s'est concentré sur des projets encore en cours sans que les résultats en soient convenablement évalués et sans que l'on cherche à déterminer l'impact des projets au-delà de la période pendant laquelle ils reçoivent un financement. Cette observation est elle aussi valable sur un plan général.

Parmi les mesures prises par la Commission pour répondre à ces critiques, on peut citer une réduction du délai d’application des programmes, un accroissement du volume minimum des contrats et le transfert aux délégations locales d’un certain nombre de pouvoirs et de moyens en personnel. Cela s’est traduit par une augmentation de 41 pour cent du niveau des contrats et de 50 pour cent du niveau des versements au cours des six premiers mois de 1998, par rapport à la même période de 1997.

Evaluation et efficience

Des progrès ont été réalisés en matière d'évaluation des projets. Une unité d'évaluation a été créée à la DG IA et fonctionne depuis janvier 1997. Elle a publié deux rapports intérimaires d'évaluation en mai et juin 1997 respectivement pour Tacis et Phare. Le rapport concernant Phare s'est fondé sur une série d'évaluations effectuées précédemment ; dans le cas de Tacis, ce sont les contractants fournissant les équipes de suivi de Tacis qui ont fait le travail. Ces rapports intérimaires concluent que, si le processus général de réforme a été plus lent et la capacité de mise en œuvre des réformes plus faible que prévu initialement, on peut considérer que les deux programmes ont été efficaces et ont apporté une contribution positive au passage à l'économie de marché. Ils ont toutefois souffert des mêmes faiblesses que celles observées par la Cour des comptes, à savoir que, comme le dit le rapport intérimaire d'évaluation, la Commission n'a pas suffisamment de personnel pour tirer le parti maximum des outils existants et assurer ainsi une efficience conforme à des critères financiers et de gestion de plus en plus sévères.

Pour le suivi du processus d'évaluation, des bulletins internes font connaître les enseignements à en tirer, mais il n'y a pas de formation correspondante du personnel opérationnel comme celle qui existe à la DG VIII. Cependant, dans un autre domaine, la formation au nouveau manuel du système décentralisé d’exécution a été assurée l’année passée dans tous les pays candidats. Il reste à mettre au point et à généraliser la collecte et l’exploitation des indicateurs de performance permettant de mesurer les résultats ou les retombées, qui sont des outils indispensables à une culture axée sur les résultats. L’introduction du cadre logique a jeté les bases d’une amélioration des performances dans ce domaine.

Volume

Depuis le dernier examen du CAD, l'UE est restée une source importante de moyens financiers pour les PECO et les NEI (voir tableau 11). Pour la période quinquennale 1990-94, les engagements ont atteint 4.3 milliards d'ECU pour les PECO, et le montage financier mis au point en leur faveur au Sommet de Cannes en juin 1995 s'élève à 6.7 milliards d'ECU pour la période 1995-99, soit une progression de 56 pour cent. Pour les NEI, les engagements se sont élevés à 1.76 milliards d'ECU pendant la période 1991-94 et devraient atteindre 2.8 milliards d'ECU (soit une progression de 59 pour cent) pour la période 1995-1999.

Par rapport aux niveaux des engagements annuels, les versements dans le cadre des deux programmes ont été longs à se matérialiser (voir tableau 11). Il subsiste donc un important arriéré (engagements budgétaires pour lesquels aucun contrat n'a encore été signé), estimé à la fin de 1996 à 2.3 milliards d'ECU pour les PECO et 0.7 milliard d'ECU pour les NEI. Si le rythme de passation des contrats reste constant aux niveaux enregistrés à la fin de 1996 et si les engagements se poursuivent comme prévu à Cannes, l'arriéré pourrait atteindre 3.5 milliards d'ECU à la fin de 1999 pour le seul programme Phare (estimation de la Commission). Les deux programmes, Phare et Tacis, sont entièrement financés sous forme de dons.

Tableau 11. **Engagements et versements aux PECO/NEI**

1990 à 1999, en millions d'ECU courants

	PHARE		TACIS	
	Engagements	**Versements**	**Engagements**	**Versements**
1990	495	171	-	-
1991	774	284	397	0
1992	1 013	436	419	32
1993	1 009	521	472	180
1994	973	723	470	310
1995	1 154	762	501	..
1996	1 234	..	528	..
1997	1 273	..	541	..
1998 (estimation)	1 397	..	565	..
1999 (estimation)	1 634	..	590	..

Source : UE.

Principaux secteurs d'activité

Comme on l'a vu plus haut, le programme Phare assure des transferts aux pays partenaires de savoir-faire d'un large éventail d'organismes non commerciaux, publics et privés. Il catalyse des fonds pour des projets importants d'autres donneurs au moyen d'études, d'apports de capitaux, de garanties et de lignes de crédit. Il investit en outre directement dans des infrastructures, activité qui absorbera une part de plus en plus grande des moyens financiers de Phare au fur et à mesure de l'avancement du processus d'intégration dans l'Union européenne.

Les principaux domaines visés par le programme Phare sont la restructuration des entreprises publiques et le développement du secteur privé, qui ont absorbé jusqu'à maintenant 23.5 pour cent des engagements. Les autres domaines importants couverts sont : la restructuration et la réforme de l'agriculture, la réforme de l'administration publique et des institutions, la réforme des services sociaux et de l'emploi, l'éducation et la santé, l'infrastructure, l'environnement et la sûreté nucléaire.

Le programme Tacis assure une aide qui consiste en transfert de savoir-faire par des équipes de conseillers ou de consultants ou par des experts indépendants. Les secteurs prioritaires sont la sûreté nucléaire et l'environnement, avec 17 pour cent du total des engagements pour la période 1991-96, suivis du soutien aux entreprises (14 pour cent), des ressources humaines (12 pour cent) et de la production et de la distribution des produits alimentaires (10 pour cent).

Principaux bénéficiaires

Au cours des années 1990-96, la Pologne a bénéficié de 30.8 pour cent du total des engagements du programme Phare, suivie par la Hongrie et la Roumanie avec 21.5 pour cent chacune, et la République tchèque (9.8 pour cent). Les programmes couvrant plusieurs pays ont représenté 14 pour cent. La Fédération de Russie est le plus gros bénéficiaire, et de loin, du programme Tacis, avec 32 pour cent du total des engagements pour la période 1991-97. L'Ukraine se classe au deuxième rang, avec 6 pour cent.

Conditions financières et degré de liaison

La totalité des projets et programmes financés dans le cadre des programmes Phare et Tacis prennent la forme de dons. Les biens et services ne peuvent être achetés que dans les Etats membres de l'UE, dans les PECO et NEI partenaires et — pour les NEI — au cas par cas dans les pays méditerranéens avec lesquels ils ont des liens historiques et commerciaux de longue date.

Aide humanitaire et aide d'urgence

L'organisation et la gestion de l'aide humanitaire et de l'aide d'urgence ayant été examinées au chapitre 2, la présente section traite exclusivement des aspects opérationnels du programme d'aide humanitaire.

En ce qui concerne d'abord la coordination au sein de la Commission, il existe une répartition des tâches entre l'ECHO, chargé de l'aide alimentaire à vocation humanitaire, et la DG VIII/Division de l'aide alimentaire qui s'occupe de l'aide alimentaire liée au développement, de l'aide structurelle et des projets de sécurité alimentaire. En cas de crise alimentaire grave ou de crise humanitaire comportant un important facteur alimentaire, la mise en œuvre de l'ensemble des instruments communautaires d'aide alimentaire est coordonnée respectivement par la Division de l'aide alimentaire de la DG VIII ou par l'ECHO. Pour les actions communautaires en faveur des réfugiés, des personnes déplacées et des rapatriés, il a été créé en 1995 par un groupe permanent interservices présidé par l'ECHO et où sont représentées la DG I, la DG IA, la DG IB, la DG VIII et le Secrétariat Général. Ce Groupe examine certaines questions relatives aux réfugiés et sert de “chambre de compensation” pour tous les projets de la Commission qui portent sur les réfugiés.

Le budget de l'aide humanitaire géré par l'ECHO s'établissait en 1997 à 442 millions d'ECU. Bien qu'important, ce montant est plus faible que les sommes décaissées au cours des deux années précédentes (656 millions d'ECU en 1996 et 692 millions en 1995). L'amélioration relative sur le terrain en ex-Yougoslavie et en Afrique centrale, ainsi que sur d'autres théâtres de crise dans le monde a contribué à cette évolution, mais le niveau d'activité est resté en fait le même, compte tenu du délai habituel entre l'engagement de moyens financiers importants à la fin de 1996 et la signature des contrats correspondants qui a eu lieu l'année suivante. Les contrats signés en 1996 se sont élevés à 557 millions et en 1997 à 612 millions d'ECU.

En 1996, plus de 42 pour cent de l'aide humanitaire sont allés aux pays ACP, 28.5 pour cent à l'ex-Yougoslavie et 8.1 pour cent aux NEI. En 1997, la répartition des fonds entre les différentes régions a été plus équilibrée qu'en 1996, les deux principaux secteurs d'activité d'ECHO, l'ex-Yougoslavie et les pays ACP, recevant 30.1 pour cent et 26.7 pour cent du budget respectivement, 8.6 pour cent allant à l'Amérique latine et 8.2 pour cent aux NEI (voir tableau 12). Il

convient de noter qu'entre le 21 octobre 1993 et décembre 1997, les décisions financières en faveur des victimes de la crise en Afrique centrale (Rwanda, Burundi, République démocratique du Congo, Congo) ont atteint un total de 574 millions d'ECU, ce qui est considérable.

Si l'on considère les différents éléments de l'aide humanitaire, on constate qu'en 1996 le poste le plus important a été celui des denrées alimentaires avec 17.1 pour cent du total, suivi par le personnel avec 15.4 pour cent, les transports avec 12.9 pour cent et les moyens sanitaires avec 11 pour cent.

En 1998, l'ECHO s'est occupé en particulier des questions d'égalité homme-femme, en mettant l'accent sur le problème de l'Afghanistan, avec une campagne lancée à l'initiative du Parlement européen et qui a culminé le 8 mars, Journée de la femme. D'autres domaines dans lesquels l'ECHO intervient sont le "Processus d'Ottawa " pour l'interdiction totale des mines antipersonnel et la mise en place d'un Tribunal pénal international.

Tableau 12. **Décisions financières concernant l'aide humanitaire**

En pourcentage

	1996	**1997**
ACP	42.3	26.7
Afrique du Nord/Moyen-Orient	3.2	4.1
Irak	4.5	0.6
Ex-Yougoslavie	28.5	30.1
Europe orientale	0.3	7.3
Communauté des Etats indépendants	8.1	8.2
Asie	8.1	11.7
Amérique latine	2.9	8.6
Global	2.1	2.7
Total	**100.0**	**100.0**

Source : UE

Aide alimentaire

L'aide alimentaire a évolué depuis le dernier examen, notamment avec l'adoption d'un nouveau règlement en juin 1996. Elle constitue depuis de nombreuses années un volet important de la politique communautaire de développement. Les modifications qui lui ont été apportées ont pour but de mieux l'intégrer dans les politiques des pays en développement afin d'améliorer leur sécurité alimentaire grâce à des stratégies alimentaires visant à atténuer la pauvreté et à rendre un jour ce type d'aide superflu. Lorsque le programme d'aide alimentaire a été institué dans les années 60, il n'était pas tant un outil du développement qu'un moyen de promouvoir les exportations et d'écouler les excédents des productions communautaires.

On admet aujourd'hui que l'aide alimentaire ne doit pas porter préjudice à la production normale et aux structures d'importation commerciale des pays bénéficiaires, mais au contraire permettre de développer leur agriculture. Elle doit donc être allouée en fonction d'une évaluation objective des besoins réels et doit être achetée beaucoup plus sur les marchés locaux ou sur les marchés régionaux dans les pays voisins, constituant ainsi une forte incitation à la production locale et aux échanges régionaux. L'aide alimentaire ne doit pas être fournie gratuitement, sauf aux groupes vulnérables. Le produit des ventes, ou les fonds de contrepartie, peuvent être utilisés prioritairement à l'appui de programmes de développement rural ou agricole ou de réformes sectorielles.

Les nouvelles orientations tendent à réduire la part de l'aide alimentaire en nature et à la remplacer par la fourniture d'une assistance technique et financière pour les divers intrants tels que semences, outils et autres indispensables à la production de cultures vivrières, ainsi que des systèmes de stockage, des mécanismes de soutien au crédit rural particulièrement destinés aux femmes, et des systèmes d'alerte précoce. Dans certains cas, l'aide alimentaire en nature peut être remplacée par l'octroi de devises dans le cadre d'un nouvel instrument de l'aide, mécanisme par lequel des devises sont mises à la disposition des opérateurs du secteur privé qui peuvent alors importer des denrées alimentaires et/ou des intrants agricoles. L'objectif est d'encourager la participation du secteur privé au processus de réforme économique des pays à faible revenu.

La gestion du programme incombe depuis 1986 à la DG VIII (auparavant, il faisait partie de la politique agricole commune gérée par la DG VI). L'aide alimentaire est livrée soit directement par la Commission soit indirectement par l'intermédiaire des ONG ou d'institutions multilatérales comme le PAM, l'Organisation des Nations Unies pour l'alimentation et l'agriculture (FAO) ou d'autres. En 1996, 49 pour cent de cette aide, dont le montant total s'est élevé à 560 millions d'ECU, a été acheminée directement et 232 millions d'ECU, soit environ 40 pour cent, l'ont été indirectement. Les ressources gérées par les ONG, y compris l'allocation à Euronaid, se sont élevées à 108.5 millions d'ECU. L'allocation au PAM, légèrement inférieure, a représenté 19 pour cent du budget global.

En 1997, le budget, fixé à 530 millions d'ECU, a été exécuté à 98 pour cent. Les principaux bénéficiaires ont été les pays ACP, avec 47 pour cent du total, suivis de l'Asie avec 20 pour cent, l'Amérique latine et les NEI recevant environ 12 pour cent chacun. Le principal écart constaté par rapport au budget a été dû à l'ampleur de la crise alimentaire nord-coréenne qui a fait grimper le montant alloué à l'Asie à 102 millions d'ECU au lieu des 69 millions programmés. La mise en œuvre des stratégies nationales de sécurité alimentaire par des programmes négociés directement entre la Commission et le pays concerné s'est traduite par une augmentation de la part de l'aide livrée directement, qui est passée à 55 pour cent, tandis que la part allouée aux ONG était ramenée à 17 pour cent. Cependant, depuis que les ONG interviennent dans la mise en œuvre de ces programmes, leur participation a été portée à 25 pour cent (chiffre qui ne tient pas compte du fait qu'elles assurent l'acheminement d'environ 60 millions sur les 111 millions d'ECU d'aide du PAM).

L'aide financière, qui n'a représenté que 3 pour cent du total en 1994, est passée à 42 pour cent en 1997, pendant que l'aide en nature, avec 189 millions d'ECU, en représentait 36 pour cent. A la suite de l'adoption d'un nouveau règlement, les coûts de transport ont été ramenés de 30 à 16 pour cent du budget. Pour l'avenir, il est prévu de continuer de réorienter le programme vers la sécurité alimentaire et de réduire simultanément l'aide alimentaire en nature.

La Banque européenne d'investissement

La Banque européenne d'investissement (BEI), dont le siège est à Luxembourg, est l'institution de prêt de la Communauté. Elle a été créée par le Traité de Rome et ses actionnaires sont les 15 Etats membres. La BEI, qui est financièrement indépendante, est la plus importante institution financière multilatérale au monde. En 1997, le montant des prêts qu'elle a consentis s'est élevé au total à 26.2 milliards d'ECU, dont 23 milliards à l'intérieur de la Communauté. La Banque participe également à la préparation et à la mise en œuvre du programme communautaire de coopération avec les pays tiers, pour lequel le montant des prêts signés a atteint 3.2 milliards d'ECU.

La BEI opère en dehors de la Communauté dans le cadre des protocoles financiers annexés aux accords de coopération avec 71 Etats d'Afrique, des Caraïbes et du Pacifique, 12 pays de la région méditerranéenne et 30 pays d'Asie et d'Amérique latine. Dans le cadre de la politique communautaire de coopération avec les pays d'Europe centrale et orientale (PECO), qui mettent en œuvre une réforme économique, la BEI a des projets dans douze d'entre eux. Depuis juin 1995, elle est autorisée à opérer en République d'Afrique du Sud.

Les interventions de la BEI passent par deux canaux principaux :

- Des prêts sur ses ressources propres, assortis de conditions similaires à celles pratiquées dans les Etats membres, et dont la durée moyenne est de 10 à 12 ans. Ils peuvent donner lieu à des bonifications d'intérêt :

  – en l'absence de bonification, le taux d'intérêt est équivalent au coût des ressources empruntées, auquel s'ajoute une marge de 0.15 pour cent, destinée à couvrir uniquement les frais administratifs, la BEI étant un organisme sans but lucratif ;

  – lorsqu'il y a bonification, le taux est abaissé de 3 à 4 pour cent, ce qui est le cas pour la totalité des prêts aux pays ACP, à l'exclusion des prêts à des entreprises étrangères (c'est-à-dire non-ACP). Les bonifications sont financées par le FED ou par le budget communautaire. Il est probable que les prêts bonifiés pourraient être en totalité comptabilisés dans l'APD, mais actuellement seules les bonifications sont notifiées à ce titre.

- Des apports de capital-risque, fournis par la Commission sur le FED ou les ressources budgétaires à la BEI, qui gère ces ressources au nom de la Communauté et à ses risques. Une petite partie de ces apports se fait sous forme de prises de participation dans les entreprises, soit directe soit indirecte sous forme d'actions convertibles ou de prêts subordonnés, ou de financement d'études de faisabilité ou de lancement de projets. Le plus souvent, ces capitaux à risque sont utilisés pour consentir des prêts à long terme. Ils sont réservés aux pays ACP et — pour une faible part — aux pays MED. Ils sont comptabilisés dans l'APD.

Contrairement aux autres institutions multilatérales, la BEI n'accorde pas d'aide à la balance des paiements ou d'aide-programme et n'intervient donc pas dans la conditionnalité au niveau macroéconomique, encore qu'elle participe aux réunions des groupes consultatifs et travaille en étroite coordination avec les autres institutions financières multi ou bilatérales, ne serait-ce que parce que le cofinancement représente 60 pour cent de ses prêts (en dehors de la Communauté). 20 à 25 autres pour cent correspondent à des prêts globaux à des banques ou à des sociétés locales, publiques

ou privées, de financement du développement, qui les rétrocèdent à leurs propres risques à de petites et moyennes entreprises du secteur privé, pour des montants qui peuvent aller de 20 000 à 12.5 millions d'ECU.

En dehors de l'Union, la BEI finance des projets dans les secteurs productifs : énergie, communications, industrie, aménagement des ressources en eau, tourisme et services aux entreprises, les projets à caractère social relevant de la Commission. Les financements accordés en 1997 ont concerné 41 pays partenaires (voir au tableau 13 la répartition géographique et sectorielle). Ces opérations ont été financées soit sur les ressources propres de la BEI (3 190 millions d'ECU) soit sur les ressources budgétaires de la Communauté ou de ses Etats membres (55 millions d'ECU).

Tableau 13. **Répartition géographique et sectorielle des contrats de financement signés**

(En millions d'ECU)

	Total	Energie	Communi-cations	Gestion de l'eau et divers	Industrie, Services	Prêts globaux
Afrique, Caraïbes, Pacifique (ACP)	60	39	3	0	2	16
Afrique du Sud (RSA)	199	45	0	0	0	154
Méditerranée (MED)	1 122	346	310	265	65	136
Europe centrale et orientale (PECO)	1 486	70	804	520	47	45
Asie et Amérique latine (ALA)	378	93	75	65	105	40
Total	3 244	593	1 192	850	219	391

Source : BEI

Les projets doivent pouvoir générer des recettes qui couvrent au moins les frais de fonctionnement, y compris le remboursement des prêts. Avant d'être présentés au Conseil d'administration pour approbation, ils font l'objet d'un examen préalable sur le terrain par un chargé de prêts, un ingénieur et un économiste pour en déterminer la viabilité technique, financière et économique ainsi que l'impact sur l'environnement, conformément à la déclaration de politique environnementale de la BEI formulée en 1996.

La BEI exige des garanties adéquates pour tous les engagements qu'elle consent sur ses ressources propres. Il peut s'agir de garanties de l'Etat dans le cas de prêts au secteur public ou de tout autre type de garantie jugé acceptable par le Conseil d'administration. La BEI bénéficie de garanties globales accordées par la Commission ou par les Etats membres qui peuvent représenter jusqu'à 100 pour cent de ses engagements (dans le cas des prêts aux PECO, aux pays ALA et à l'Afrique du Sud). Comme les autres institutions multilatérales, la BEI ne consent ni remise de dette ni rééchelonnement.

Deux services différents de la BEI assurent l'évaluation des opérations extérieures à la Communauté sur le plan de l'aide :

- La division du suivi à la direction des opérations extérieures. Cette division établit des rapports d'achèvement de projet, généralement six mois à un an après le dernier décaissement au titre du projet en question. Le rapport compare les résultats réels de la phase d'exécution à ce qui était prévu au départ sur le plan des délais, des coûts et autres paramètres utiles et s'efforce d'en tirer les enseignements pour les projets futurs dans le même domaine. Tous ces rapports sont envoyés à la Cour des comptes et à la Commission mais ne sont pas publics.

- Le deuxième service est l'unité d'évaluation des opérations créée en 1995, dirigée par un conseiller spécial auprès du Président et composée de trois spécialistes de haut niveau. Depuis 1995, elle effectue des évaluations *ex-post*, sur une base thématique, trois à cinq ans après l'achèvement de chaque projet. Le premier rapport d'évaluation a été soumis au Conseil d'administration mais pas encore publié.

La Commission est le principal partenaire de la BEI dans le système communautaire. Elle est représentée au Conseil d'administration et donne son avis sur les propositions de financement de la Banque. La coopération inter-institutions porte sur un large éventail de questions, en particulier la mise en œuvre des politiques européennes en matière de développement régional, de protection de l'environnement, de transport et de coopération avec les pays non-Membres pour l'aide au développement.

La BEI a un effectif total d'environ 980 personnes. En 1997, 100 personnes dont 60 cadres travaillaient sur des projets extérieurs à la Communauté, répartis par régions géographiques. Les experts sectoriels s'occupent de projets aussi bien intérieurs qu'extérieurs à la Communauté. Les politiques sectorielles sont applicables de la même façon partout, à la seule exception de la politique de passation de marchés. Les règles de discipline d'Helsinki ne s'appliquent pas pour le moment aux opérations de la BEI.

La Banque fait l'objet de contrôles à trois niveaux : contrôle interne, contrôle externe par un cabinet spécialisé et contrôle par la Cour des comptes de la Communauté européenne (dans le cas des projets financés ou subventionnés par le FED ou le budget de la Commission ou garantis par celle-ci).

Le rôle de la BEI en tant qu'institution de coopération au développement, la valeur ajoutée qu'elle peut y apporter en tant qu'instrument communautaire et la mesure dans laquelle ses opérations complètent les activités consacrées par la Communauté à la réalisation des objectifs primordiaux de la coopération au développement énoncés par le Traité de Maastricht sont des questions qui ne semblent pas avoir reçu grande attention. Elles mériteraient un débat plus approfondi au sein de la Communauté. Au fur et à mesure de l'avancement des travaux de la BEI en matière d'évaluation, qui n'ont débuté que ces toutes dernières années, et du développement de son action d'encouragement de l'investissement privé, se dégageront les éléments d'un débat fructueux sur le rôle de la BEI, qui permettra peut-être de mieux le définir.

CHAPITRE 5

PROFILS FONDAMENTAUX

Aide publique au développement, autres flux financiers et aide publique

Volume de l'aide

Aide publique au développement

Le programme d'APD de la Communauté européenne a continué de s'amplifier longtemps après que ceux de nombreux autres donneurs aient commencé à diminuer. Pendant la dernière décennie, les versements net d'APD de la Communauté ont augmenté à un rythme annuel moyen de 5.3 pour cent en termes réels, pendant qu'ils fléchissaient de 0.8 pour cent pour l'ensemble des pays Membres du CAD (voir tableau 14). Le contraste est encore plus prononcé pour les cinq dernières années, où le programme de la Communauté a augmenté à un rythme annuel moyen de 3.3 pour cent tandis que l'ensemble de ceux des pays du CAD marquaient un recul de 4.7 pour cent par an. Avec un montant net de versements d'APD de 5 261 millions de dollars en 1997, la Communauté s'est placée au cinquième rang parmi les 22 donneurs du CAD et au deuxième rang parmi les donneurs multilatéraux d'aide à des conditions de faveur, derrière l'Association internationale pour le développement de la Banque mondiale.

A l'exception de la Grèce, tous les Etats membres de la Communauté européenne sont également membres du CAD. Collectivement, les 14 Etats membres de la Communauté qui appartiennent au CAD ont versé 26 542 millions de dollars d'APD nette en 1997, soit plus de la moitié de l'effort total du CAD. Au total, les programmes bilatéraux de la Communauté européenne et ceux de ses Etats membres ont constitué en 1996 la principale source d'APD pour les pays en développement des différentes régions du monde, à l'exception du Moyen-Orient (où elles viennent derrière les Etats-Unis) et de l'Extrême-Orient asiatique (où le principal donneur est le Japon).

Les années 90 ont été marquées par un écart considérable entre les montants engagés par l'Union européenne pour l'APD et les versements effectués. C'est ainsi qu'entre 1992 et 1996, le montant des engagements a excédé celui des versements bruts de plus de 1 600 millions de dollars chaque année, le record étant de 2 200 millions de dollars en 1994. Cet écart peut être attribué à divers facteurs, certains du ressort de la Communauté — insuffisance d'effectifs et complexité, d'où lenteur des procédures administratives — et d'autres qui échappent à son contrôle — comme le rythme d'absorption et les capacités administratives des pays bénéficiaires.

Tableau 14. **Principaux indicateurs du volume de l'APD**

i) Versements et engagements

	Moyennes biennales sur dix ans 1986/87	1991/92	1996/97	1995	1996	1997
Versements nets d'APD						
Aux prix et taux de change courants (en millions de dollars)	1 925	4 162	5 358	5 398	5 455	5 261
-- APD bilatérale	1 703	3 875	5 209	4 723	5 261	5 156
-- APD multilatérale	222	287	149	675	193	105
A prix et taux de change constants de 1996 (en millions de dollars)	3 350	4 779	5 623	5 369	5 455	5 790
-- APD bilatérale	2 961	4 451	5 468	4 697	5 261	5 675
-- APD multilatérale	389	327	154	671	193	115
En millions de ECU	1 810	3 285	4 470	4 130	4 297	4 642
-- APD bilatérale	1 600	3 059	4 347	3 614	4 145	4 550
-- APD multilatérale	210	226	122	516	152	92
Engagements d'APD						
Aux prix et taux de change courants (en millions de dollars)	3 230	5 374	6 910	7 642	7 741	6 079
-- APD bilatérale	2 862	5 069	6 717	6 741	7 482	5 952
-- APD multilatérale	369	305	193	902	259	127

ii) Taux annuels moyens de croissance des versements nets d'APD en termes réels

				Pour référence : Total CAD (a)		
En pourcentage	1986/87-1991/92	1991/92-1996/97	1986/87-1996/97	1986/87-1991/92	1991/92-1996/97	1986/87-1996/97
APD totale	7.4	3.3	5.3	3.3	-4.7	-0.8
-- APD bilatérale	8.5	4.2	6.3	3.6	-5.5	-1.0
-- APD multilatérale	-3.4	-14.0	-8.8	2.6	-2.9	-0.2

a) Pays Membres du CAD seulement (l'UE non comprise).

Source : OCDE.

Autres flux financiers

En dehors de l'aide publique au développement, le seul autre type de transaction opéré par l'Union européenne avec les pays en développement consiste en prêts bilatéraux qui ne sont pas suffisamment libéraux pour pouvoir être comptabilisés dans l'APD. Ces autres apports bilatéraux publics ont progressé ces dernières années, passant de 151 millions de dollars en 1995 à 303 millions en 1996 pour atteindre 836 millions en 1997.

Aide publique

En 1997, les versements nets d'aide publique de la Communauté se sont élevés à 1 423 millions de dollars, soit à peu près le même montant que celui enregistré en 1996, qui s'établissait à 1 434 millions de dollars. Parmi les membres du CAD, l'Union européenne est maintenant passée devant l'Allemagne et prend désormais la deuxième place, après les Etats-Unis, pour l'aide publique nette aux pays et territoires de la Partie II de la liste des bénéficiaires de l'aide du CAD — groupe qui comprend les plus avancés des pays d'Europe centrale et orientale, des nouveaux Etats indépendants de l'ex-Union soviétique (PECO/NEI) et des pays et territoires en développement. L'aide versée par l'Union européenne à neuf des douze pays dans le contexte du programme Phare est comptabilisée comme aide publique (le reste étant comptabilisable dans l'APD). Dans le programme Tacis, seule l'aide au Bélarus, à la Russie et à l'Ukraine est comptabilisée dans l'aide publique [40].

En 1996, les 14 Etats membres de l'Union européenne qui font partie du CAD ont versé au plan bilatéral, au titre de l'aide publique, un montant total de 3 478 millions de dollars, soit plus de 60 pour cent de l'aide bilatérale totale du CAD consentie aux bénéficiaires de la Partie II de la liste du CAD pour cette année-là.

Sources de l'aide de l'Union européenne

Le programme d'aide de la Communauté est financé à partir de deux sources différentes : les ressources propres de la Communauté[41] et les contributions des Etats membres pour des activités de développement précises, en particulier les activités du FED dans les Etats ACP au titre de la Convention de Lomé (voir le tableau 15).

Le budget général de la Commission finance à la fois l'aide publique au développement pour les pays en développement et l'aide publique aux bénéficiaires de la Partie II de la liste du CAD. Près des trois quarts de l'aide fournie par le budget de la Communauté peuvent être classés dans l'APD (voir

---

40. Jusqu'en 1996, l'aide versée à la Moldova a également été comptabilisée dans l'aide publique. Toutefois, à la suite d'un accord au sein du CAD, cette aide est, à compter du 1er janvier 1997, comptabilisée dans l'APD.

41. Les ressources propres de l'Union européenne qui alimentent le budget communautaire sont : i) les droits levés sur le sucre d'une part et sur les importations de produits agricoles en provenance de pays non-Membres d'autre part ; ii) les droits de douane provenant des échanges avec les pays non-Membres ; iii) une part des recettes provenant de la TVA prélevée dans les Etats membres ; enfin iv) une contribution des Etats membres proportionnelle à leur PNB. Le total des ressources propres est plafonné à un pourcentage du PNB total des Etats membres, qui a été fixé à 1.20 pour cent en 1994 et qui augmente progressivement en direction du niveau de 1.27 pour cent fixé pour 1999.

tableau 16). En 1997, les versements d'APD provenant des ressources propres de la Communauté ont représenté 3.8 pour cent du total des versements effectués par l'Union européenne, et l'aide publique 1.4 pour cent supplémentaire.

Si la part de l'APD financée par le budget de la Communauté a progressé pour atteindre environ les deux tiers de l'APD totale consentie par elle, les contributions supplémentaires des Etats membres restent une source de financement complémentaire non négligeable (voir la figure 1).

La contribution totale des Etats membres à l'Union européenne est constituée de trois volets :

- un montant imputé pour l'APD budgétisée sur les ressources propres de la Communauté, réalloué à chaque Etat membre au *pro rata* ;
- des dons en espèces ou en nature au Fonds européen de développement (auquel les trois plus récents Etats membres — Autriche, Finlande et Suède — n'ont pas encore commencé à contribuer) ; et
- des bonifications d'intérêt pour les prêts administrés par la Banque européenne d'investissement.

Le tableau 17 donne la répartition des contributions des pays Membres du CAD à la Communauté en 1996, année la plus récente pour laquelle on dispose de ce type de données. C'est l'Allemagne qui a été le plus gros contributeur en 1996, avec 29.3 pour cent des versements nets, suivie de la France, du Royaume-Uni et de l'Italie, et les contributions réunies de ces quatre pays ont représenté les trois quarts de l'APD de l'Union européenne.

En 1997, 18 pour cent de l'APD des Etats membres ont transité par la Communauté (voir la figure 2). Dans l'APD de l'Italie, la part transitant par la Communauté est importante (49.8 pour cent en 1997) ; dans celles de la Belgique, de l'Irlande, du Portugal, de l'Espagne et du Royaume-Uni, elle est d'environ un quart. Pour le Danemark, les Pays-Bas et la Suède, seuls Etats membres de la Communauté à dépasser l'objectif fixé par les Nations Unies de 0.7 pour cent du PNB, les contributions à la Communauté européenne ont représenté une part relativement faible de leur effort global d'aide (entre 5 et 10 pour cent de l'APD totale nette de chacun de ces pays).[42]

---

42. Ces analyses ne tiennent pas compte de la Grèce, qui est membre de la Communauté mais non du CAD. Pour mémoire, les contributions de la Grèce à la Communauté européenne se sont élevées en 1996 à 128 millions de dollars, ce qui représente plus des deux tiers du total de ses versements d'APD nets.

Tableau 15. **Principales composantes de l'aide de l'Union européenne**

Versements en prix courants

	1992		1993		1994		1995		1996		1997	
	en millions de $	**% du total**	**en millions de $**	**% du total**	**en millions de $**	**% du total**	**en millions de $**	**% du total**	**en millions de $**	**% du total**	**en millions de $**	**% du total**
FED	**2 514**	**55.2**	**1 663**	**39.8**	**2 120**	**44.9**	**2 044**	**40.3**	**1 672**	**33.1**	**1 374**	**29.3**
dont :												
Dons	1 548	34.0	1 439	34.4	1 602	34.0	1 419	28.0	1 247	24.7	1 162	24.8
Stabex	788	17.3	39	0.9	418	8.9	396	7.8	209	4.1	21	0.5
Sysmin	15	0.3	99	2.4	30	0.6	25	0.5	36	0.7	44	0.9
Prêts	163	3.6	87	2.1	71	1.5	203	4.0	180	3.6	147	3.1
Budget	**2 036**	**44.7**	**2 520**	**60.2**	**2 597**	**55.1**	**3 027**	**59.7**	**3 387**	**66.9**	**3 317**	**70.7**
dont :												
Aide alimentaire	747	16.4	516	12.3	530	11.2	650	12.8	546	10.8	462	9.8
Asie et Amérique latine	379	8.3	421	10.1	433	9.2	569	11.2	554	10.9	455	9.7
dont :												
Asie	233	5.1	227	5.4	232	4.9	337	6.7	360	7.1	286	6.1
Amérique latine	173	3.8	179	4.3	184	3.9	232	4.6	193	3.8	169	3.6
Méditerranée	261	5.7	420	10.0	353	7.5	299	5.9	335	6.6	386	8.2
Autres	649	14.3	1 163	27.8	1 281	27.2	1 508	29.7	1 952	38.6	2 014	42.9
dont :												
Aide humanitaire	157	3.5	399	9.6	541	11.5	537	10.6	704	13.9	743	15.8
Total	**4 550**	**100.0**	**4 183**	**100.0**	**4 718**	**100.0**	**5 071**	**100.0**	**5 059**	**100.0**	**4 691**	**100.0**

Note : Les prêts de la Banque européenne d'investissement (BEI) ne sont pas compris dans ce tableau.

Source : Commission européenne.

Tableau 16. **Répartition des versements de l’aide budgétisée de l’UE**

En pourcentage

	1995	1996	1997
Aide publique au développement	70.3	73.2	73.5
Aide publique	29.7	26.8	26.5
Total	**100.0**	**100.0**	**100.0**

Source : UE.

Composition et répartition sectorielle

Aide publique au développement

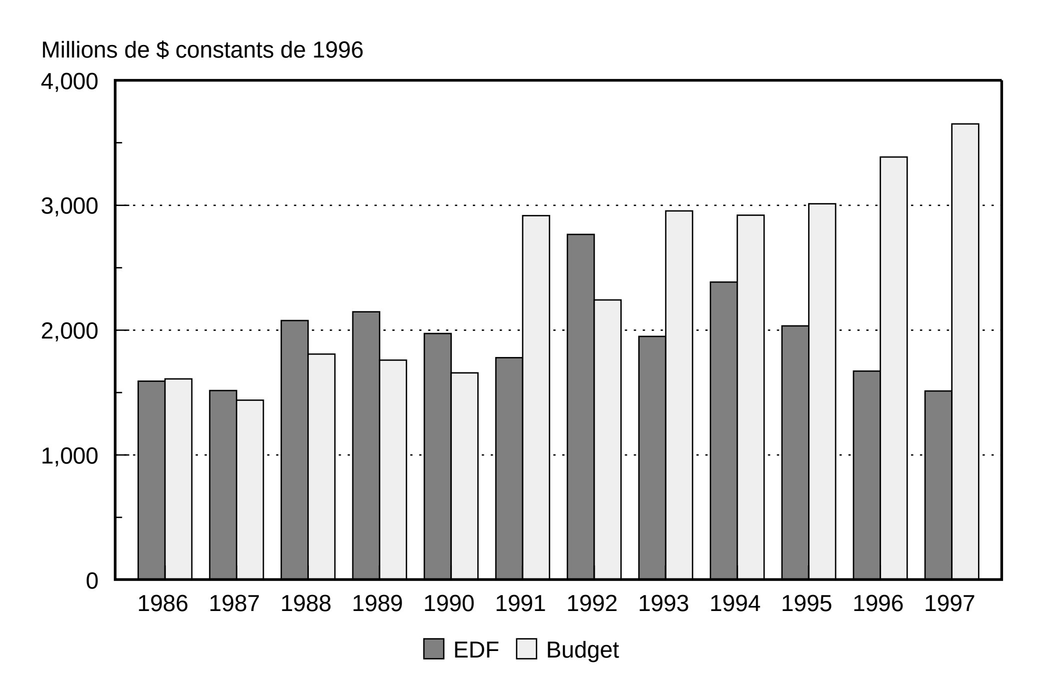
L'aide consentie par la Communauté européenne a essentiellement un caractère libéral ; les dons bilatéraux représentent près de 90 pour cent de son APD (voir tableau 18). Ces dons concernent principalement l'aide-projet et l'aide-programme, les autres éléments importants étant l'aide d'urgence et l'aide alimentaire, tandis que la coopération technique représente une part relativement faible. Les prêts bilatéraux ont progressé ces dernières années, tant en montant qu'en pourcentage de l'APD totale de la Communauté : en 1997 ils ont représenté une part de 11.3 pour cent.

L'Union européenne verse par ailleurs des contributions aux institutions multilatérales, en particulier aux institutions spécialisées qui peuvent assurer l'acheminement de son aide alimentaire et de son aide humanitaire. La Communauté ne représente pas les Etats membres dans les institutions multilatérales.

La répartition sectorielle du programme d'APD de la Communauté ne peut être précisée, car les notifications au CAD sont incomplètes. Toutefois, la répartition des engagements du FED, telle qu'elle se dégage des notifications faites au système de notifications des pays créanciers, appelle quelques commentaires. En 1995, ils ont essentiellement pris la forme d'une aide produit et d'une aide programme générale (28.4 pour cent des engagements du FED), ainsi que d'un soutien pour les infrastructures et services dans le secteur social (26.5 pour cent des engagements). D'autres secteurs importants d'intervention du FED ont été l'amélioration des infrastructures de transport et de stockage (14.2 pour cent), l'agriculture, la foresterie et la pêche (7.4 pour cent) et l'industrie manufacturière, extractive et le BTP (6.4 pour cent).

Figure 1. Origine des fonds servant à financer l'APD de l'Union européenne

Versements nets



Note : Hors prêts de la BEI.

Sources : Commission européenne, OCDE.

Tableau 17. **Ventilation des contributions des pays Membres du CAD à l'aide de l'Union européenne**

Versements nets en 1996, en millions de dollars

	Commission européenne	FED	BEI	Total	Pour mémoire : % du total
Autriche	94	-	-	94	2.1
Belgique	138	48	-1	185	4.0
Danemark	59	25	-	84	1.8
Finlande	48	-	-	48	1.1
France	554	290	-	845	18.4
Allemagne	1 041	314	-13	1 342	29.3
Irlande	34	7	-	41	0.9
Italie	390	156	6	551	12.0
Luxembourg	12	2	-	14	0.3
Pays-Bas	178	67	-	245	5.4
Portugal	43	11	-	53	1.2
Espagne	198	71	-	269	5.9
Suède	105	-	-	105	2.3
Royaume-Uni	505	195	5	706	15.4
Total	**3 402**	**1 184**	**-3**	**4 583**	**100.0**

Source : OCDE

Figure 2. Contributions des Membres du CAD à l'aide communautaire

En pourcentage de l'APD nette total des Membres

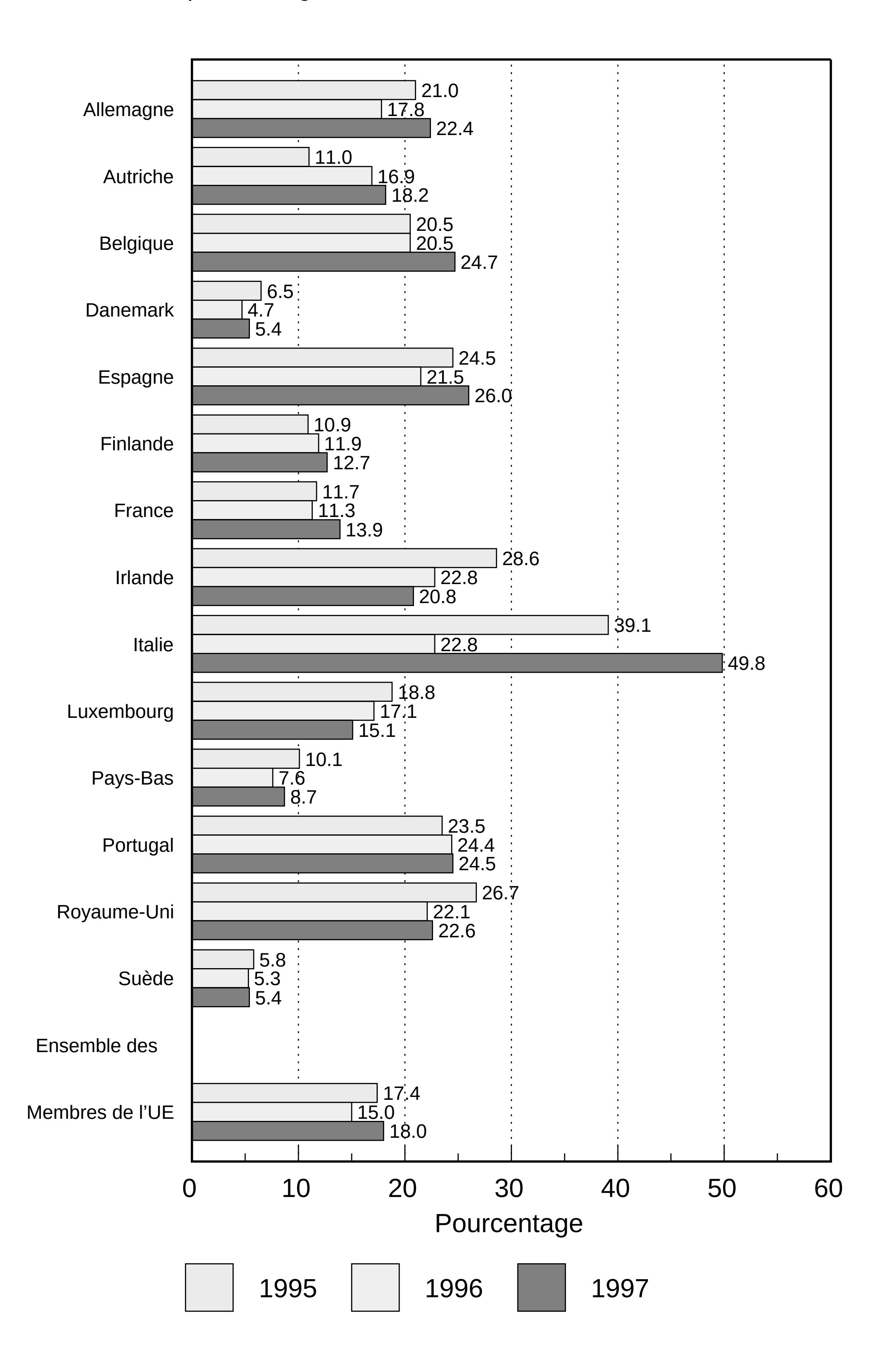


Tableau 18. **Versements nets d'APD par grandes catégories**

	Millions de dollars à prix et taux de change constants de 1996				En pourcentage de l'APD totale nette				Pour réf. : Total CAD (a) en pourcentage de l'APD totale nette			
	1991/92	1995	1996	1997	1991/92	1995	1996	1997	1991/92	1995	1996	1997
APD bilatérale	**4 451**	**4 697**	**5 261**	**5 675**	**93.2**	**87.5**	**96.5**	**98.0**	**71.1**	**68.9**	**70.5**	**66.4**
Dons	4 394	4 431	4 951	5 019	91.9	82.5	90.8	86.7	58.8	61.4	65.9	64.5
-- Projets et programmes de développement	2 717	3 084	3 251	2 674	56.9	57.4	59.6	46.2	16.2	14.2	17.9	...
-- Coopération technique	88	217	226	294	1.8	4.0	4.1	5.1	21.3	24.3	25.5	15.0
-- Aide alimentaire	662	216	352	393	13.9	4.0	6.5	6.8	2.8	2.3	1.5	1.5
-- Secours d'urgence (à l'exception de l'aide alimentaire)	736	584	768	863	15.4	10.9	14.1	14.9	4.1	5.2	4.9	3.7
-- Allégement de la dette	-	-	-	-	-	-	-	-	7.4	6.4	6.3	...
-- Soutien aux ONG	140	178	191	201	2.9	3.3	3.5	3.5	1.8	2.1	2.5	...
-- Dépenses administratives	-	116	118	124	-	2.2	2.2	2.1	3.8	4.9	5.2	...
-- Autres dons	51	3	44	471	1.1	0.1	0.8	8.1	1.3	1.5	2.2	...
Prêts	58	266	311	656	1.2	5.0	5.7	11.3	12.3	7.5	4.7	1.9
Pour mémoire : Financements mixtes	-	0	41	65	-	0.0	0.7	1.1	0.9	0.7	0.7	...
APD multilatérale	**327**	**671**	**193**	**115**	**6.8**	**12.5**	**3.5**	**2.0**	**28.9**	**31.1**	**29.5**	**33.6**
-- Institutions des Nations Unies	327	361	90	115	6.8	6.7	1.6	2.0	7.5	7.2	7.9	7.1
dont : PAM	207	181	90	115	4.3	3.4	1.6	2.0	1.3	1.4	1.0	...
PNUD	-	-	-	-	-	-	-	-	1.7	1.5	1.6	...
	4	9	-	-	0.1	0.2	-	-	0.7	0.6	0.7	...
FNUAP	-	-	-	-	-	-	-	-	0.4	0.5	0.6	...
-- Groupe de la Banque mondiale	-	-	-	-	-	-	-	-	9.9	9.5	7.8	...
dont : IDA	-	-	-	-	-	-	-	-	9.1	9.2	7.2	...
-- Banques régionales de développement	-	-	-	-	-	-	-	-	2.5	2.2	2.8	2.2
-- CE	n.a.	n.a.	n.a.	n.a.	n.a.	n.a.	n.a.	n.a.	7.2	9.1	8.3	10.0
-- Autres	-	310	103	-	-	5.8	1.9	-	1.9	3.0	2.6	...
Total des versements nets d'APD	**4 779**	**5 369**	**5 455**	**5 790**	**100.0**	**100.0**	**100.0**	**100.0**	**100.0**	**100.0**	**100.0**	**100.0**
dont : Aide alimentaire	923	393	442	508	19.3	7.3	8.1	8.8	5.8	4.5	3.1	...

a) Pays Membres du CAD seulement (l'UE non comprise).

Source : OCDE.

Aide publique

En 1996, plus des neuf dixièmes de l'aide publique communautaire ont été versés sous forme de dons, le complément consistant en prêts en faveur de quatre pays — la Bulgarie, la Pologne, la Roumanie et la République slovaque. Plus d'un quart de ces versements est allé au financement de la coopération technique, principalement dans les pays qui bénéficient d'une assistance dans le cadre du programme Tacis.

Aide liée et politiques de passation des marchés

Diverses politiques président à la passation de marchés pour l'achat de biens et de services dans le cadre de l'APD de l'Union européenne. L'aide du FED est liée à des achats dans les Etats ACP ou dans les pays Membres de l'Union européenne, alors que l'assistance aux autres pays est liée à des achats dans le pays bénéficiaire, ses voisins, ou des pays Membres de la Communauté. Les achats de biens et services dans le cadre des programmes Phare et Tacis sont limités pour chaque programme aux pays partenaires, aux Etats membres de l'Union européenne et, pour le programme Tacis, cas par cas, aux pays méditerranéens ayant des liens historiques et commerciaux de longue date avec les pays de l'Union.

La Communauté ne fournit pas au CAD les données relatives au degré de liaison de son APD. Les restrictions évoquées ci-dessus signifient qu'à quelques rares exceptions près la totalité de l'aide communautaire est liée selon les définitions du CAD.

Le cadre juridique régissant la passation des marchés publics de l'Union européenne a été mis au point en 1993 dans le cadre du programme prévu par le Livre Blanc de 1985 sur le marché intérieur. Lorsqu'elles passent des marchés pour leurs propres besoins ou pour ceux de la mise en œuvre des différentes politiques dont la Communauté est chargée, les institutions européennes sont tenues de suivre les mêmes règles que celles qui s'appliquent aux services nationaux des marchés aux termes des directives sur la passation des marchés publics.

Cependant, seuls les marchés passés par le Conseil et la Commission sont couverts par les dispositifs de l'Accord sur la passation des marchés publics conclu dans le cadre de l'Organisation mondiale du commerce. Les exceptions aux obligations fixées par ces instruments concernent : i) dans le cas de l'Accord en question, les marchés conclus pour l'aide alimentaire ; ii) dans le cas des obligations découlant du règlement financier de la Communauté, les mêmes dérogations que celles définies dans les directives, plus les marchés conclus dans le contexte de l'aide extérieure financée sur le budget de l'Union.

Bien qu'ils n'entrent pas dans le cadre de ces directives, tous ces contrats, qui sont financés sur les ressources de la Communauté (budget général et FED) et dans le cadre des programmes de l'Union européenne (Phare, Tacis, MEDA, etc.), restent soumis aux règles spécifiques et aux principes fondamentaux qui régissent la passation de contrats, en particulier la transparence et l'égalité de traitement, à savoir i) ouverture aux entreprises du pays bénéficiaire et des membres de la Communauté ; ii) transparence ; iii) obligation de choisir l'offre présentant le meilleur rapport qualité/prix (avec une discrimination positive autorisée en faveur des entreprises des pays bénéficiaires).

Répartition géographique

Dans la décennie écoulée, l'aide communautaire s'est accrue, en particulier pour répondre aux nouvelles exigences de la coopération technique en Europe orientale, et des urgences humanitaires dans les Balkans. Les Etats ACP ont reçu en 1986/87 près des trois quarts de l'aide communautaire ; cette proportion est descendue à la moitié en 1991/92 et presque un tiers en 1996/97 (voir figure 3). Le recul de cette part a été dû au lancement en 1991/92 d'importants programmes nouveaux. En 1996/97, le programme Phare absorbait un quart de l'aide communautaire et le programme Tacis en représentait près de 6 pour cent. L'aide totale de la Communauté ayant augmenté, ces réductions de la part de l'aide versée aux Etats ACP n'impliquent pas de baisse du montant total qu'ils reçoivent. En revanche, l'aide versée dans le cadre des programmes ALA et MED a augmenté depuis dix ans en termes réels.

Aide publique au développement

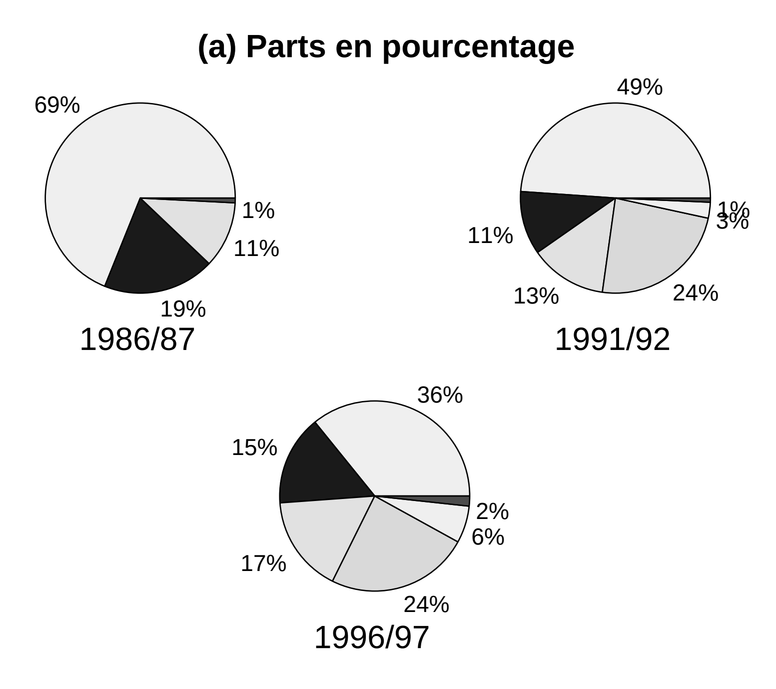
En 1996, la Communauté européenne a été la source la plus importante d'aide bilatérale au développement pour les pays en développement d'Europe et l'une des principales pour l'Afrique du Nord, l'Afrique subsaharienne, l'Amérique du Nord, l'Amérique centrale et le Moyen-Orient. En pourcentage du total de son APD ventilable, l'aide à l'Afrique subsaharienne a accusé au cours des dix dernières années une chute spectaculaire, tandis que l'aide à toutes les autres régions, Océanie exceptée, augmentait. La part de l'aide communautaire versée aux pays les moins avancés a elle aussi diminué, passant de plus de la moitié en 1986/87 à un tiers seulement en 1997, mais elle reste supérieure à la moyenne de l'ensemble des pays du CAD. L'APD consentie aux pays à revenu intermédiaire des tranches inférieure et supérieure a augmenté pour atteindre des proportions supérieures à la moyenne du CAD (voir tableau 19).

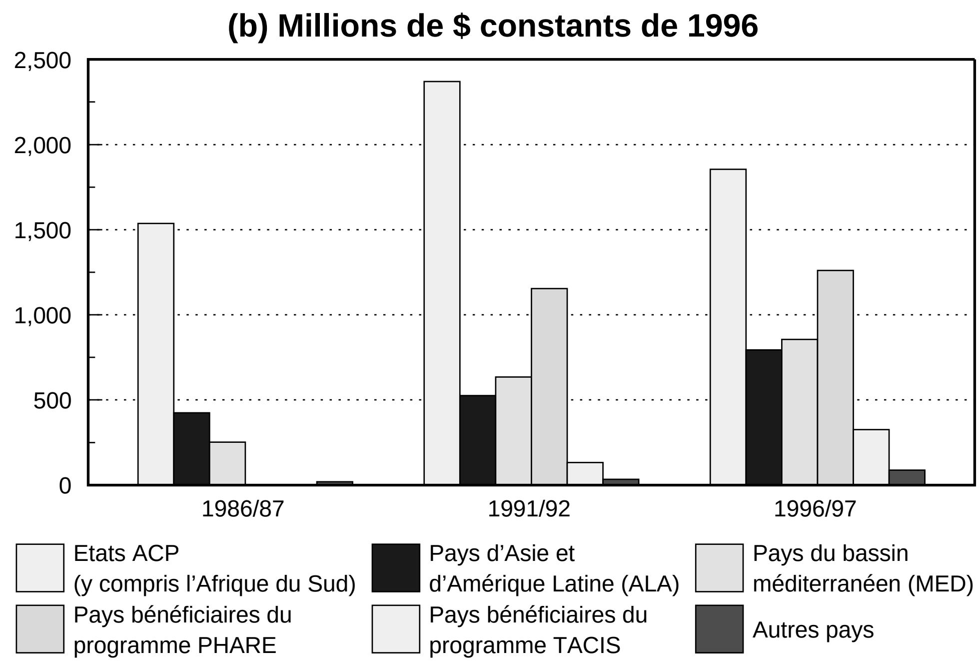
Le tableau 20 présente les principaux bénéficiaires de l'APD communautaire ces dix dernières années. Au cours de cette période, le nombre total des bénéficiaires est passé de 127 en 1986/87 à 153 en 1996/97, tandis que la part de l'APD bilatérale ventilable versée aux 20 principaux bénéficiaires est descendue de 60.7 pour cent à 47.3 pour cent. En 1996/97, ce sont le Maroc, l'Egypte, les Etats de l'ex-Yougoslavie et la Tunisie qui ont bénéficié de l'aide la plus importante. Le tableau fait ressortir un changement d'orientation du programme ; en effet, en 1986/87, les 20 principaux bénéficiaires étaient surtout des pays africains, tandis qu'en 1996/97 on voit apparaître un nombre important de pays de la région méditerranéenne. En même temps que la part de l'aide communautaire financée par le FED diminuait, il ne restait plus en 1996/97 qu'un seul pays ACP parmi les 10 principaux bénéficiaires, contre 7 en 1986/87. L'Egypte est le seul pays qui figure parmi les 10 premiers au cours des trois périodes considérées.

Dans certains cas, un important programme communautaire vient compléter l'ensemble des efforts consentis par les différents Etats membres. Ainsi, les 217 millions de dollars d'aide de la Communauté au Maroc en 1996 ont complété les 343 millions de dollars versés par les Etats membres eux-mêmes et les 113 millions de dollars d'APD communautaire au Bangladesh sont venus s'ajouter aux 322 millions de dollars d'aide fournis par les différents Etats membres. Dans d'autres cas, le programme communautaire à lui seul est plus important que le total de ceux des Etats membres, comme à Haïti (APD communautaire 67 millions de dollars en 1996, contre 44 millions pour l'ensemble des différents Etats membres) ou Mauritanie (107 millions de dollars d'aide communautaire en 1996 contre 65 millions de dollars d'APD des différents Etats membres).

Figure 3. Répartition géographique de l'aide communautaire

Versements nets d'APD et d'AP





Note : Y compris l'aide humanitaire émanant de l'ECHO et les prêts de la BEI.

Tableau 19. **Versements nets d'APD ventilable par grands groupes de pays et par régions**

	Versements d'APD à prix et taux de change constants de 1996				Variation annuelle moyenne en termes réels		Part de l'APD bilatérale				*Pour référence :* Total CAD (a) : part de l'APD bilatérale			
	Millions de dollars				*Pourcentage*		*Pourcentage*				*Pourcentage*			
	1986/ 87	1991/ 92	1996	1997	1986/87- 1991/92	1991/92- 1996/97	1986/ 87	1991/ 92	1996	1997	1986/ 87	1991/ 92	1996	1997
Afrique subsaharienne	1 371	2 210	1 595	1 559	10.0	-6.5	61.4	59.2	38.8	36.5	32.0	30.0	30.6	...
-- Pays à faible revenu	1 326	2 122	1 466	1 329	9.9	-8.0	59.4	56.8	35.7	31.1	30.6	28.6	28.0	...
-- Autres pays	45	88	130	229	14.3	15.3	2.0	2.4	3.2	5.4	1.4	1.4	2.6	...
Afrique du Nord et Moyen-Orient	167	521	765	936	25.5	10.3	7.5	14.0	18.6	21.9	19.6	22.7	20.5	...
-- Pays à faible revenu	2	7	7	18	29.1	12.0	0.1	0.2	0.2	0.4	0.6	0.5	0.4	...
-- Autres pays	165	514	759	918	25.5	10.3	7.4	13.8	18.5	21.5	19.0	22.1	20.1	...
Asie	323	328	677	651	0.4	15.1	14.5	8.8	16.5	15.3	28.8	28.1	26.6	...
-- Pays à faible revenu	261	266	553	502	0.4	14.6	11.7	7.1	13.5	11.7	18.2	16.6	19.2	...
-- Autres pays	62	62	124	150	0.2	17.0	2.8	1.7	3.0	3.5	10.6	11.5	7.4	...
Amérique	167	308	575	520	13.0	12.2	7.5	8.2	14.0	12.2	12.9	11.8	13.3	...
-- Pays à faible revenu	48	70	135	95	7.9	10.5	2.1	1.9	3.3	2.2	2.2	2.7	3.7	...
-- Autres pays	119	238	441	425	14.9	12.7	5.3	6.4	10.7	9.9	10.7	9.2	9.6	...
Océanie	117	82	42	63	-6.9	-8.6	5.2	2.2	1.0	1.5	5.1	3.4	5.3	...
Europe	87	285	453	543	26.8	11.8	3.9	7.6	11.0	12.7	1.7	4.0	3.6	...
Total des versements bilatéraux ventilables	**2 232**	**3 735**	**4 107**	**4 272**	**10.9**	**2.3**	**100.0**	**100.0**	**100.0**	**100.0**	**100.0**	**100.0**	**100.0**	**...**
Pour mémoire :														
-- Pays les moins avancés	1 145	1 753	1 400	1 417	8.9	-4.3	51.3	46.9	34.1	33.2	31.1	25.4	25.7	...
-- Autres pays à faible revenu	537	842	896	798	9.4	0.1	24.0	22.5	21.8	18.7	20.9	24.1	28.3	...
-- Pays à revenu intermédiaire,														
tranche inférieure	494	1 017	1 534	1 675	15.6	9.5	22.1	27.2	37.3	39.2	31.8	39.4	31.9	...
tranche supérieure	40	76	256	372	13.9	32.8	1.8	2.0	6.2	8.7	4.7	3.5	3.9	...
-- Pays à revenu élevé	17	48	22	10	22.8	-20.0	0.8	1.3	0.5	0.2	11.5	7.6	10.1	...
-- APD non affectée (s'ajoute au total indiqué)	508	654	1 154	1 395	5.2	14.3	22.8	17.5	28.1	32.7	20.7	22.1	29.9	...

a) Pays Membres du CAD seulement (l'UE non comprise).

Source : OCDE.

Tableau 20. **Principaux bénéficiaires des versements nets d'APD bilatérale**

Rang	Bénéficiaire	1986/87 Millions de $ constants de 1996	% de l'aide bilatérale ventilable	% cumulé de l'aide bilatérale ventilable	Bénéficiaire	1991/92 Millions de $ constants de 1996	% de l'aide bilatérale ventilable	% cumulé de l'aide bilatérale ventilable	Bénéficiaire	1996/97 Millions de $ constants de 1996	% de l'aide bilatérale ventilable	% cumulé de l'aide bilatérale ventilable
1	Ethiopie	157	7.1	7.1	Ethiopie	257	6.9	6.9	Maroc	218	5.2	5.2
2	Inde	139	6.2	13.3	Egypte	214	5.7	12.6	Egypte	157	3.8	9.0
3	Soudan	126	5.6	18.9	Côte d'Ivoire	150	4.0	16.7	Bosnie-Herzégovine	152	3.6	12.6
4	Sénégal	120	5.4	24.3	Cameroun	143	3.8	20.5	États de l'ex-Yougoslavie	134	3.2	15.8
5	Egypte	76	3.4	27.7	Jordanie	139	3.7	24.2	Tunisie	133	3.2	18.9
6	Turquie	76	3.4	31.1	Soudan	130	3.5	27.7	Zones s/adm. palest.	130	3.1	22.0
7	Tanzanie	62	2.8	33.9	Mozambique	111	3.0	30.7	Jordanie	105	2.5	24.5
8	Côte d'Ivoire	61	2.7	36.6	Turquie	110	3.0	33.6	Inde	103	2.5	27.0
9	Papouasie-Nlle-Guinée	57	2.6	39.2	Albanie	105	2.8	36.4	Bangladesh	101	2.4	29.4
10	Mozambique	52	2.3	41.5	Ouganda	103	2.8	39.2	Mauritanie	98	2.3	31.8
11	Bangladesh	50	2.3	43.8	Tanzanie	86	2.3	41.5	Angola	86	2.0	33.8
12	Ghana	47	2.1	45.9	Zambie	71	1.9	43.4	Côte d'Ivoire	75	1.8	35.6
13	Mali	46	2.1	47.9	Burundi	70	1.9	45.3	Mozambique	70	1.7	37.3
14	Tchad	46	2.1	50.0	Angola	68	1.8	47.1	Jamaïque	68	1.6	38.9
15	Thaïlande	44	2.0	51.9	Mali	66	1.8	48.9	Madagascar	63	1.5	40.4
16	Ouganda	41	1.8	53.8	Inde	65	1.7	50.6	Burkina Faso	60	1.4	41.8
17	Niger	40	1.8	55.6	Bangladesh	64	1.7	52.3	Ouganda	58	1.4	43.2
18	Congo, Dém. Rép.	39	1.7	57.3	Guinée	63	1.7	54.0	Mali	58	1.4	44.6
19	Malawi	38	1.7	59.0	Namibie	60	1.6	55.6	Tanzanie	57	1.4	46.0
20	Madagascar	37	1.7	60.7	Kenya	59	1.6	57.2	Haïti	57	1.4	47.3
	Total de l'aide bilatérale ventilable	**2 232**	**100.0**	**100.0**	**Total de l'aide bilatérale ventilable**	**3 735**	**100.0**	**100.0**	**Total de l'aide bilatérale ventilable**	**4 190**	**100.0**	**100.0**
	Aide non affectée (s'ajoute au total indiqué)	508	22.8		Aide non affectée (s'ajoute au total indiqué)	654	17.5		Aide non affectée (s'ajoute au total indiqué)	1 275	30.4	
	Pour mémoire : Nombre total de bénéficiaires	127			*Pour mémoire :* Nombre total de bénéficiaires	145			*Pour mémoire :* Nombre total de bénéficiaires	153		

Source : OCDE.

Aide publique

En 1996, les principaux bénéficiaires de l’aide publique de la Communauté européenne ont été la Pologne (282 millions de dollars), la Russie (145 millions) et la Roumanie (113 millions).

Répartition par groupes de revenus

Il ressort de l'analyse des versements nets ventilables qu'en 1996 l'aide de la Communauté aux PFR n'a représenté que 56 pour cent du total, moins que les versements bilatéraux de ses Etats membres. On constate depuis 1990 une tendance à la baisse de la part de l'aide communautaire qui va aux PFR, et à la hausse de celle apportée aux PRITS : les premiers ont reçu trois fois moins par habitant que les seconds en 1996. Il convient de rappeler que les PFR se répartissent entre PMA et autres pays à faible revenu, et que cette dernière catégorie comprend des pays comme la Chine, l'Inde et le Pakistan, dont les populations considérables font baisser les chiffres par habitant. Voir les tableaux 21 et 22 et la figure 4.

Notifications statistiques

La collecte des données sur les activités d'aide de la Communauté européenne présente des difficultés particulières, car les programmes sont nombreux et disparates, et leurs objectifs et leurs modalités de fonctionnement différents.

Au cours des trois à quatre dernières années, la Communauté s'est attaquée à ce problème en mettant en place un système automatisé de collationnement des données conforme aux normes de notification du CAD. Ce système a permis des améliorations impressionnantes de la cohérence et de la fiabilité des données. Les délais se sont eux aussi améliorés : en 1998, les principaux tableaux de versement ont été présentés en bon ordre à la fin de juin, avant ceux de tout autre membre du CAD.

La principale lacune qui subsiste concerne la répartition sectorielle de l'aide financée par les sources autres que le FED. Cette lacune sera en principe comblée par les dernières notifications de 1998 sur les flux de 1997. Des efforts ont également été entrepris pour étendre la couverture des données par projet dans le système de notification des pays créanciers, qui se limite actuellement au FED et à la BEI, pour y inclure les projets financés sur le budget de la Commission.

Tableau 21. **Parts des versements nets ventilables par grands groupes de revenus (a)**

(Pourcentage)

	Commission européenne							Etats membres de l'UE
	1990	**1991**	**1992**	**1993**	**1994**	**1995**	**1996**	**1996**
Total PFR	77,3	59,7	78,5	58,2	61,3	65,2	55,9	61,6
Pays les plus avancés	51,8	41,9	51,6	38,3	34,7	41,1	34,1	31,9
Autres pays à faible revenu	25,4	17,8	26,9	19,9	26,7	24,0	21,8	29,8
Pays à revenu intermédiaire, tranche inférieure	19,1	36,7	18,5	36,3	32,2	26,5	37,3	25,7
Pays à revenu intermédiaire, tranche supérieure	3,0	2,0	2,1	5,0	5,5	7,2	6,2	6,7
Pays à revenu élevé	0,7	1,6	0,9	0,5	1,0	1,2	0,5	6,0
Total APD aux pays en développement	**100,0**	**100,0**	**100,0**	**100,0**	**100,0**	**100,0**	**100,0**	**100,0**
Pour mémoire :								
Total aide étrangère	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0
APD	84,7	65,3	80,7	82,6	75,2	74,5	74,1	82,0
AP	15,3	34,7	19,3	17,4	24,8	25,5	25,9	18,0

a) Liste des bénéficiaires de l'aide établie par le CAD au 1[er] janvier 1996.
Source : OCDE.

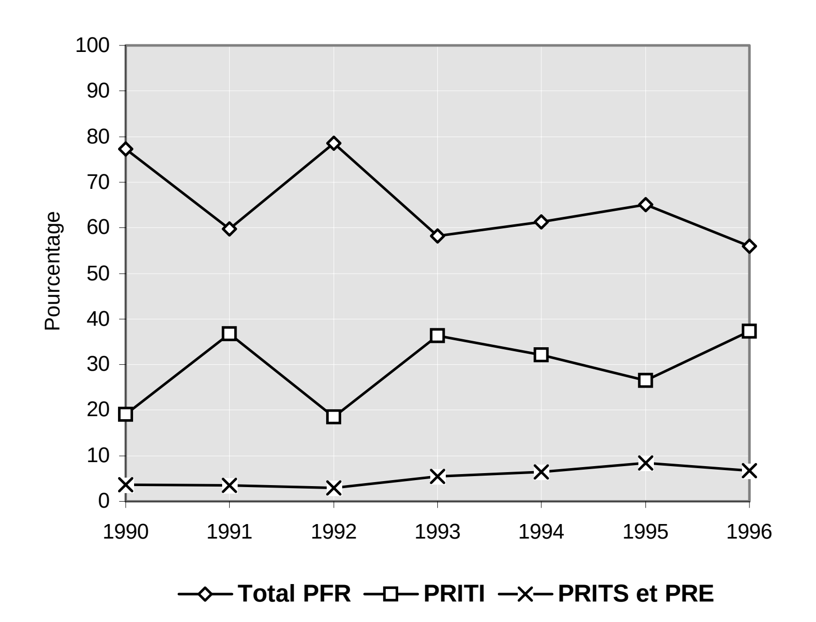
Tableau 22. **Distribution des versements nets ventilables par habitant par grands groupes de revenus (a)**

(Dollars courants)

	1990	**1991**	**1992**	**1993**	**1994**	**1995**	**1996**
Total PFR	0,6	0,6	0,9	0,7	0,8	0,8	0,7
Pays les plus avancés	2,4	2,6	3,6	2,6	2,6	2,8	2,5
Autres pays à faible revenu	0,2	0,2	0,4	0,3	0,4	0,3	0,3
Pays à revenu intermédiaire, tranche inférieure	0,5	1,4	0,8	1,5	1,5	1,1	1,8
Pays à revenu intermédiaire, tranche supérieure	0,2	0,1	0,2	0,4	0,5	0,6	0,6
Pays à revenu élevé	15,0	46,9	29,7	16,9	35,9	38,5	17,7
Total pays de la Partie I	**0,3**	**0,4**	**0,5**	**0,5**	**0,5**	**0,5**	**0,5**
Total pays de la Partie II	**1,2**	**4,7**	**2,5**	**2,2**	**3,8**	**3,7**	**4,3**

a) Liste des bénéficiaires de l'aide du CAD au 1[er] janvier 1996.
Source : OCDE.

Figure 4. Parts des versements nets ventilables par grands groupes de revenus



COMMUNIQUE DE PRESSE SUR L'EXAMEN DE L'AIDE DE LA COMMUNAUTE EUROPEENNE PAR LE CAD

La Communauté européenne (CE) est le deuxième donneur multilatéral (après la Banque mondiale) d'aide au développement. Elle se classe au cinquième rang des 22 Membres du Comité d'aide au développement (CAD) de l'OCDE par l'ensemble de ses programmes, qui ont connu une croissance moyenne de 3.3 pour cent par an au cours des cinq dernières années, tandis que l'effort global des Membres du CAD accusait un recul de 4.7 pour cent par an. Abstraction faite de l'ampleur et de l'expansion de ses programmes, la Commission se trouve dans une position privilégiée pour mener, dans le domaine de la coopération pour le développement, une action complémentaire de celle des Etats membres de l'Union européenne et pour aider à la coordination des politiques et programmes en la matière au sein de la Communauté.

La politique de la CE va dans le sens des objectifs et de la stratégie de partenariat pour le développement préconisés par le CAD en 1996 dans son rapport sur *Le rôle de la coopération pour le développement à l'aube du XXIe siècle*. Les programmes de la CE sont toutefois régis par une organisation et des structures de gestion complexes et la Commission est confrontée en matière de mise en oeuvre à un réel défi pour adapter son mode de fonctionnement à la poursuite des objectifs convenus en matière de développement.

Ce sont ces problèmes qui ont plus particulièrement retenu l'attention lors de l'examen régulier par les pairs de la politique et du programme d'aide de la CE en matière de coopération pour le développement, auquel a procédé le Comité d'aide au développement de l'OCDE le 16 septembre. La Délégation de la Commission était conduite par M. Athanassios Theodorakis, Directeur général adjoint pour les Relations extérieures et de coopération au développement avec l'Afrique, les Caraïbes et le Pacifique (DG VIII) à la Commission européenne. Les pays examinateurs étaient le Canada et les Etats-Unis. Le Président du CAD, M. James H. Michel, a résumé comme suit les principaux points qui sont ressortis de l'examen :

- Le Traité de Maastricht définit les orientations générales de la politique de coopération pour le développement mais l'existence d'une stratégie cohérente en la matière à l'échelle de l'ensemble de la Commission contribuerait à mettre en relief les axes essentiels résultant des multiples déclarations, résolutions, communications et réglementations. Elle faciliterait aussi l'explication des motivations du programme d'aide communautaire et de son expansion à l'opinion publique européenne.

- Depuis le dernier examen par le CAD en 1995, des améliorations ont été apportées à la politique et aux programmes mis en oeuvre par la Commission en faveur de la réduction la pauvreté, de l'égalité entre les sexes, de la société civile et des ONG. Pour ce qui est de la lutte contre la pauvreté, il est apparu que les ressources allouées par la Communauté aux pays à faible revenu n'ont pas progressé au même rythme que le budget d'APD dans son ensemble ces dernières années. Le Comité a cependant pris note des efforts déployés par la CE à l'appui des objectifs de réduction de la pauvreté

convenus à l’échelon international, notamment les efforts visant au libre accès à ses marchés pour les exportations des pays les moins avancés. En ce qui concerne la problématique homme-femme et d’autres questions transversales, les effectifs et les programmes ont été renforcés et il faut maintenant affiner le suivi et mieux mesurer les résultats obtenus.

- L’approche de la CE à l’égard du partenariat avec les pays d’Afrique, des Caraïbes et du Pacifique (ACP) a été modifiée lors de la révision de la Quatrième Convention de Lomé et dans le mandat relatif à la négociation du prochain arrangement. L’accent est désormais davantage mis sur les aspects politiques du développement, notamment la nécessité de pouvoir compter sur un environnement stable, fondé sur les principes de la démocratie, le respect des droits de l’homme, et l’importance fondamentale que revêtent la bonne gestion des affaires publiques et la prévention des conflits pour le succès du développement. La nature des relations entre l’Union européenne (UE) et les pays ACP devrait être modifiée afin, espère-t-on, de contribuer à la modernisation des instruments de coopération et de remédier au manque de souplesse induit dans le passé par l’affectation garantie à chaque pays d’une enveloppe fixée une fois pour toutes et indépendante de l’évolution de la situation.

- Il était par conséquent difficile d’opérer des transferts de ressources à l’intérieur des vastes programmes communautaires, ce qui — joint aux procédures administratives complexes et à l’insuffisance, sur le terrain, de personnel pour la mise en oeuvre des projets — a provoqué depuis le début des années 90 un écart préoccupant entre les engagements d’APD et les versements effectifs de la Communauté. Cet écart a atteint environ 1 600 millions de dollars en moyenne entre 1992 et 1996.

- Des remaniements ont été opérés dans la structure de la Commission européenne, notamment avec la création d’un Service commun chargé de la mise en oeuvre des activités de coopération arrêtées par les quatre directions générales, lesquelles resteront responsables de la stratégie, de la formulation des politiques et de la conception des projets. Les Membres du CAD ont manifesté le désir d’être tenu informés des résultats que donnera ce nouveau système tout en s’inquiétant de la manière dont pourra être préservée la cohérence du cycle des projets et programmes communautaires. Le Comité a discuté de la nécessité pour la nouvelle structure de renforcer la capacité des délégations sur le terrain à travailler pleinement avec les partenaires pour promouvoir l’appropriation et la coordination. Le CAD a estimé que la mise en place d’une unité d’évaluation consolidée, et désormais unique, était une mesure positive. Le Comité a considéré que cette unité devait être dissociée des entités opérationnelles, gage d’indépendance, comme le préconisent les Principes du CAD pour l’évaluation de l’aide au développement.

- Le Groupe pour l’amélioration de la qualité instauré à la DG VIII devrait permettre des avancées sur le plan du retour de l’information ainsi que de la préparation et de la conception des projets, notamment dans des domaines essentiels comme la problématique homme-femme, l’environnement et la participation du secteur privé.

- Les Membres du CAD comptent sur la CE pour jouer un rôle de premier plan dans l’amélioration de la cohérence des politiques affectant les pays en développement. Dans le domaine de l’aide, la complémentarité et la coordination avec les programmes bilatéraux des Etats membres de l’UE ont été quelque peu renforcées depuis le dernier

examen, en particulier sur le terrain. La coordination avec les autres donneurs semble également en voie d'amélioration, ce qui est de bon augure pour l'avenir du partenariat entre les donneurs dans leur ensemble et les pays bénéficiaires. Dans le domaine des échanges, la Communauté a complètement révisé sa position en proposant aux pays ACP la négociation de nouveaux accords commerciaux différentiés entre l'UE et différents sous-groupes régionaux de pays en développement. La cohérence des politiques suivies dans divers autres domaines, notamment les échanges agricoles, les accords de pêche et les subventions à la flotte de pêche de la Communauté, de même que les efforts déployés dans les domaines de la gestion des conflits, de l'aide humanitaire et de la construction de la paix dans les pays en développement, ont également retenu l'attention lors de l'examen.

Le Résumé et les conclusions du Comité d'aide au développement sont dès à présent accessibles sur le site Internet de l'OCDE/CAD, à l'adresse suivante : http://www.oecd.org/dac. Le compte rendu complet de l'examen, avec le résumé et les conclusions, le rapport du Secrétariat et les informations statistiques pertinentes seront publiés dans la série des Examens de l'OCDE en matière de coopération pour le développement.

Comparaison des apports de la CE et des autres Membres du CAD

	Aide publique au développement (versements nets) 1997		Variation annuelle moyenne en termes réels(%)	Elément de libéralité de l'APD (engage-ments)(%)	Crédits budgétaires pour l'aide en % du budget central	Part de l'aide multilatérale 1997				Aide aux pays les moins avancés (y compris l'APD multilatérale imputée) 1996	
						% de l'APD		% du PNB			
	en millions de dollars	% du PNB	1986/87-1996/97	1996 (a)	1997	CE non com-prise	CE com-prise	CE non com-prise	CE com-prise	% de l'APD	% du PNB
Allemagne	5 913	0.28	0.2	91.7	..	15.0	37.4	0.04	0.11	22.3	0.07
Australie	1 076	0.28	-0.3	100.0	1.1	27.4		0.08		20.4	0.06
Autriche	531	0.26	5.4	97.5	..	23.3	41.5	0.06	0.11	13.8	0.03
Belgique	764	0.31	-1.7	99.1	..	18.1	42.8	0.06	0.13	24.1	0.08
Canada	2 146	0.36	-1.4	100.0	1.3	39.0		0.14		19.0	0.06
Danemark	1 637	0.97	3.5	94.1	2.7	32.9	38.3	0.32	0.37	31.5	0.33
Espagne	1 234	0.23	13.4	89.6	0.9	12.0	38.0	0.03	0.09	11.3	0.02
États-Unis	6 377	0.08	-4.7	99.6	1.1	28.8		0.02		13.4	0.02
Finlande	379	0.33	-2.2	97.3	1.1	34.5	47.2	0.11	0.15	28.8	0.10
France	6 348	0.45	0.1	92.3	..	10.2	24.1	0.05	0.11	19.0	0.09
Irlande	187	0.31	9.0	100.0	..	13.5	34.3	0.04	0.11	42.5	0.13
Italie	1 231	0.11	-6.9	99.5	..	14.9	64.7	0.02	0.07	24.5	0.05
Japon	9 358	0.22	-0.2	78.2	..	30.0		0.07		15.0	0.03
Luxembourg	95	0.55	16.5	100.0	..	14.8	29.9	0.08	0.16	26.8	0.12
Norvège	1 306	0.86	0.9	99.3	1.8	29.9		0.26		38.7	0.33
Nouvelle-Zélande	145	0.25	-0.5	100.0	0.6	20.6		0.05		21.2	0.04
Pays-Bas	2 946	0.81	1.0	100.0	..	18.9	27.6	0.15	0.22	27.7	0.23
Portugal	251	0.25	14.7	100.0	..	10.5	35.0	0.03	0.09	67.8	0.14
Royaume-Uni	3 371	0.26	1.3	96.4	1.1	21.2	43.9	0.05	0.11	25.3	0.07
Suède	1 731	0.79	0.5	100.0	..	24.8	30.2	0.20	0.24	28.7	0.24
Suisse	839	0.32	2.0	100.0	3.2	31.0		0.10		29.6	0.10
Total CAD	47 864	0.22	-0.7	91.8	..	23.0	33.0	0.05	0.07	20.6	0.05
Mémo : Effort moyen par pays		0.39									
Pour référence :											
CE	**5 261**	**n.a.**	**5.3**	**..**	**n.a.**	**2.0**		**n.a.**		**26.6**	**n.a.**

Notes :

.. Indique que les données ne sont pas disponibles.

n.a. Indique non applicable.

a. Sans les réorganisations de dettes.

DEFINITIONS DES PRINCIPAUX TERMES

Ci-dessous se trouvent de brèves définitions des principaux termes utilisés dans ce volume, fournies à titre informatif. Pour les définitions plus complètes, veuillez consulter le "Glossaire des principaux termes et concepts" publié dans le Rapport annuel du CAD, Coopération pour le Développement

AIDE LIÉE : Prêts ou crédits d'origine publique servant à financer des achats de biens et services dans le seul pays donneur ou dans un groupe de pays qui ne comprend pas la quasi-totalité des pays en développement.

AIDE NON LIÉE : Aide publique au développement servant à financer des achats de biens et services qui peuvent être effectués en totalité et librement dans la quasi-totalité des pays.

AIDE PARTIELLEMENT DÉLIÉE : Aide publique au développement (ou aide publique) servant à financer des biens et services qui doivent être achetés soit dans le pays donneur soit parmi un groupe restreint d'autres pays, lequel doit toutefois comprendre la quasi-totalité des pays bénéficiaires.

AIDE PUBLIQUE : Apports qui répondraient aux critères d'inclusion dans L'AIDE PUBLIQUE AU DÉVELOPPEMENT, mais dont les bénéficiaires figurent à la Partie II de la Liste des bénéficiaires de l'aide établie par le CAD.

AIDE PUBLIQUE AU DÉVELOPPEMENT : Prêts ou dons accordés aux pays et territoires figurant dans la Partie I de la Liste des bénéficiaires de l'aide établie par le CAD (pays en développement) par le secteur public, dans le but principalement de faciliter le développement économique et d'améliorer les conditions de vie, à des conditions financières libérales (dans le cas des prêts, L'ÉLÉMENT DE LIBÉRALITÉ (doit être d'au moins 25 pour cent).

APPORTS DU SECTEUR PRIVE : Apports aux conditions du marché financés par le secteur privé :

> **Investissement direct :** Investissement effectué pour acquérir ou augmenter des intérêts durables dans une entreprise d'un pays figurant sur la Liste des bénéficiaires de l'aide établie par le CAD (voir PAYS ET TERRITOIRES BÉNÉFICIAIRES). Dans la pratique, il correspond à la variation de la valeur nette pour la société-mère d'une filiale dans un pays bénéficiaire telle qu'elle figure dans la comptabilité de ladite société-mère.
>
> **Crédits privés à l'exportation** : voir CRÉDITS À L'EXPORTATION.
>
> **Investissements multilatéraux de portefeuille :** Il s'agit des investissements du secteur privé bancaire et non bancaire dans des titres émis par des institutions multilatérales.
>
> **Investissements bilatéraux de portefeuille :** Ils englobent des prêts bancaires ainsi que de l'achat d'actions, d'obligations et de biens immobiliers.

AUTRES APPORTS DU SECTEUR PUBLIC (AASP) : Apports financés par le secteur public au profit de pays figurant sur la Liste des bénéficiaires de l'aide qui ne répondent pas aux critères de définition de l'aide publique au développement ou de l'aide publique.

CAD (COMITÉ D'AIDE AU DÉVELOPPEMENT) : Comité de l'OCDE qui traite des questions de coopération pour le développement. On trouvera en frontispice de ce volume la description de ses objectifs et la liste de ses Membres.

COOPÉRATION TECHNIQUE : Englobe i) les subventions à des ressortissants de pays bénéficiaires de l'aide qui reçoivent un enseignement ou une formation dans leur pays ou à l'étranger, et ii) les paiements destinés à défrayer les consultants, conseillers et personnels analogues, de même que les enseignants et administrateurs, en mission dans les pays bénéficiaires.

CRÉDITS À L'EXPORTATION : PRÊTS accordés pour les besoins du commerce extérieur et qui ne sont pas matérialisés par un instrument négociable. Ces crédits sont fréquemment assortis d'un taux d'intérêt bonifié par le gouvernement du pays créancier en vue d'encourager les exportations.

DONS : Transferts effectués en espèces ou en nature et qui ne sont assortis d'aucune obligation de remboursement.

ÉLÉMENT DE LIBÉRALITÉ : Cette notion rend compte des conditions financières d'un engagement : taux d'intérêt, ÉCHÉANCE et différé d'amortissement (délai jusqu'au premier remboursement du principal). L'élément de libéralité est nul pour un prêt dont le taux d'intérêt est de 10 pour cent ; il est de 100 pour cent pour un don ; pour un prêt à des conditions libérales, il se situe entre ces deux extrêmes.

FINANCEMENT MIXTE : Conjugaison d'aide publique au développement, sous forme de dons ou de prêts, avec tout autre financement pour constituer une enveloppe financière.

LISTE DU CAD : En janvier 1994 le CAD a établi une Liste des bénéficiaires de l'aide, qui est divisée en deux parties. La Partie I de la Liste comprend les catégories suivantes (le terme "pays" comprend les territoires) :

> **PMA :** Pays les moins avancés. Groupe défini par les Nations Unies. Pour être classés dans ce groupe, les pays doivent se situer en dessous de seuils fixés pour le revenu, la diversification économique et le développement social. En cas de modification du groupe des PMA, une mise à jour est immédiatement apportée à la Liste du CAD.
>
> **Autres PFR :** Autres pays à faible revenu. Ce groupe comprend tous les pays, autres que les PMA, dont le PNB par habitant était inférieur à 765 dollars en 1995 (sur la base de l'Atlas de la Banque mondiale).
>
> **PRITI :** Pays à revenu intermédiaire de la tranche inférieure. Ce sont les pays dont le PNB par habitant (sur la base de l'Atlas) se situait entre 766 et 3 035 dollars en 1995. En sont exclus les pays qui appartiennent à la fois aux PMA et aux PRITI.
>
> **PRITS :** Pays à revenu intermédiaire de la tranche supérieure. Ce sont les pays dont le PNB par habitant (sur la base de l'Atlas) se situait entre 3 036 et 9 385 dollars en 1995.

PRÉ : Pays à revenu élevé. Ce sont les pays en développement dont le PNB par habitant (sur la base de l'Atlas) était supérieur à 9 385 dollars en 1995.

La Partie II de la Liste comprend les “Pays en transition” Elle inclue i) les pays plus avancés d'Europe centrale et orientale et les nouveaux Etats indépendants de l'ex-Union soviétique ; et ii) les pays en développement les plus avancés. Voir aussi AIDE PUBLIQUE.

PRÊTS : Transferts qui impliquent un remboursement. Les chiffres relatifs aux prêts nets fournissent le montant des prêts déduction faite de remboursements de principal (mais non des paiements d'intérêts) au titre de prêts antérieurs.

RÉAMENAGEMENT (ou **RESTRUCTURATION) DE LA DETTE** : Toute mesure convenue entre un créancier et son débiteur qui modifie officiellement les conditions précédemment fixées pour le remboursement. Il peut s'agir d'une remise de la dette, d'un rééchelonnement ou d'un prêt de refinancement.

VERSEMENT : Mise à la disposition d'un bénéficiaire de fonds ou achat pour son compte de biens ou de services ; par extension, le montant ainsi dépensé. Ils peuvent être comptabilisés bruts (montant total versé au cours d'une période comptable donnée) ou nets (déduction faite de tous les remboursements de principal intervenus pendant la même période).

VOLUME (termes réels) : Sauf quand c’est précisé, les chiffres sur les apports fournis dans la présente publication sont exprimés en dollars des EU. Les données libellées en monnaies nationales sont converties en dollars aux taux de change moyens annuels. Pour donner une idée plus réaliste de l'évolution dans le temps du volume des apports, certains chiffres sont donnés à prix et taux de change constants, par rapport à une année de référence précise. Autrement dit, un ajustement a été opéré pour tenir compte à la fois de l'inflation entre l'année considérée et l'année de référence et des variations du taux de change entre la monnaie en cause et le dollar des Etats-Unis au cours de la même période.

LES ÉDITIONS DE L'OCDE, 2, rue André-Pascal, 75775 PARIS CEDEX 16
IMPRIMÉ EN FRANCE
(43 98 17 2 P) ISBN 92-64-26965-7 – n° 50450 1998